

“SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA PATI Y SU VINCULACIÓN CON LA INSERCIÓN PRODUCTIVA Y CONVIVENCIA SOCIAL COMUNITARIA”



Mural en Ciudad Arce pintado por participantes PATI

“SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA PATI Y SU VINCULACIÓN CON LA INSERCIÓN PRODUCTIVA Y CONVIVENCIA SOCIAL COMUNITARIA”



Mural en Ciudad Arce pintado por participantes PATI

Gobierno de El Salvador

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

Junio, 2014

INDICE

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	6
SIGLAS Y ABREVIATURAS	9
CAPÍTULO I. EL PROCESO DE SISTEMATIZACIÓN	11
OBJETIVOS DE LA SISTEMATIZACIÓN	11
EJES DE LA SISTEMATIZACIÓN	11
METODOLOGÍA DEL PROCESO DE SISTEMATIZACIÓN	13
CAPÍTULO II. EL PROGRAMA DE APOYO TEMPORAL AL INGRESO - PATI	15
GENERALES DEL PATI	15
COMPONENTES DEL PATI	19
➤ APOYOS MONETARIOS CONDICIONADOS	19
Perfil de la persona participante PATI	19
Transferencias Monetarias Condicionadas - TMC	22
Proyectos Comunitarios	23
➤ LA CAPACITACIÓN	27
Capacitación técnica laboral	28
Capacitación en orientación laboral	32
➤ FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES EJECUTORAS	33
Fortalecimiento de la institución ejecutora - FISDL	33
Fortalecimiento del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional-INSAFORP	36
Fortalecimiento del Ministerio de Trabajo y Previsión Social-MTPS	37
EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	38
ESQUEMA INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA	44
CAPÍTULO III. LA RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PATI	46
EL ORIGEN, CONTEXTO E INICIO DEL PATI	46
➤ IMPLEMENTACIÓN DEL PATI PILOTO	47
➤ EL INICIO DEL PROGRAMA: GANANDO CREDIBILIDAD Y CONFIANZA	49

➤ LA FOCALIZACIÓN DE LOS AUP	50
LAS MODALIDADES DE EJECUCIÓN DEL PATI	51
➤ EL PATI IDA	51
Ampliaciones al PATI Ida	54
➤ EL PATI URBANO	55
Ampliación al PATI Urbano	58
HITOS DEL PROGRAMA	59
➤ HITO 1: LA “PATIMANÍA” DE GUADALUPE, VISIBILIZANDO EL PROGRAMA	60
➤ HITO 2: PATI PRODUCTIVO, BUSCANDO UNA ESTRATEGIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA PARTICIPANTES DEL PROGRAMA	61
➤ HITO 3: SALVAGUARDA DEL PATI, PROMOVRIENDO TRANSPARENCIA	64
<u>CAPÍTULO IV. APORTE DEL PATI A LA EMPLEABILIDAD, LA COHESIÓN, LAS SINERGIAS Y EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL</u>	66
EMPLEABILIDAD	67
COHESIÓN SOCIAL Y CONVIVENCIA	70
SINERGIAS INTERINSTITUCIONALES E INTERSECTORIALES	77
FORTALEZAS CONSTRUIDAS DESDE LO LOCAL	80
<u>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES, APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES</u>	82
CONCLUSIONES	82
APRENDIZAJES	92
RECOMENDACIONES	93
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	99
<u>ANEXOS</u>	100
CONSOLIDADO DE CONVOCATORIAS POR MUNICIPIOS	100
PARTICIPANTES EN PROYECTOS COMUNITARIOS PATI	101
ASENTAMIENTOS URBANOS PRECARIOS, PROYECTOS COMUNITARIOS Y CONTRAPARTIDA MUNICIPAL EL PATI	101
COMPOSICIÓN DE LA EJECUCIÓN PATI POR COMPONENTE Y MODALIDADES, ACUMULADO 2009-2013 (US \$ MILLONES)	102
MAPA DE INTERVENCIONES CSU	103
ACCIONES DE APOYO A LA CONVIVENCIA Y COHESIÓN SOCIAL IMPLEMENTADAS DESDE EL FISDL Y MUNICIPALIDADES	104

Presentación

El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, FISDL, presenta con mucha satisfacción la recopilación de la experiencia de más de tres años, del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso – PATI, ejercicio realizado desde la mirada de las personas que estuvieron involucradas tanto en el escenario institucional nacional como en el local, así como de la propia opinión y percepción de participantes que siendo parte del programa encontraron una motivación para iniciar la transformación de sus vidas.

La sistematización del PATI pretende mostrar cómo se ha desarrollado una acción programática de política pública, contenida en la Ley de Desarrollo y Protección Social, que evidencia que es posible generar capacidades y habilidades para el empleo en un sector de población excluido y vulnerable de las zonas urbanas, vinculando las transferencias monetarias con estrategias de empleabilidad e inserción productiva. Además de mostrar cómo la estrategia de implementación desde lo local, vinculando a la población a través de proyectos comunitarios, propició un espacio que estimuló la interacción, tanto entre las personas como entre la población y sus gobiernos locales, llevando a resultados en materia de cohesión social y convivencia.

¿Hubo problemas?..... si los hubo, pero la experiencia del PATI ha servido para comprobar que tanto el Gobierno Central como Gobiernos Locales, pueden coordinarse y apoyarse mutuamente a fin de que en la ejecución de Programas Sociales, las acciones que se implementen fortalezcan capacidades locales, que permitan ir haciendo sostenibles los resultados de los mismos, al insertarse en procesos de desarrollo local.

Con ello, lo que se logró en empleo, productividad, generación de capital social en las comunidades, puede sostenerse y aprovecharse de mejor forma, siendo esto uno de los principales retos a futuro.

Si me caí es porque estaba caminando. Y caminar vale la pena, aunque te caigas. Yo soy caminante. Eduardo Galeano

Introducción

El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso – PATI forma parte del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), una estrategia diseñada por el primer gobierno de izquierda de El Salvador (2009-2014), para incidir en las áreas consideradas como prioritarias debido a su vulnerabilidad económica. Esta filosofía ha representado un cambio en el modo de hacer política social, lo cual quedó consignado en el Plan Quinquenal de Desarrollo (2010 – 2014).

El SPSU se concibe como un instrumento de política social. Está sustentado en un enfoque de derechos que potencia el desarrollo humano, teniendo en cuenta el ciclo de vida de las personas; identifica a las comunidades y las familias como sujetos activos del desarrollo e involucra a las y los participantes en la identificación y la solución de sus problemas. En general, el SPSU se propone garantizar a toda la ciudadanía un piso social básico en el acceso a educación, salud, nutrición, seguridad alimentaria, vivienda, servicios básicos, infraestructura comunitaria, generación de ingreso y seguridad social (STP-GOES, junio 2012).

El PATI se considera un programa novedoso en el país, dado que por primera vez se atiende población que reside en sectores urbanos vulnerables, con una estrategia que combina Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), desarrollo de capacidades y fomento a la empleabilidad, con una participación temporal de la población meta, en una intervención descentralizada y ejecución articulada de instituciones del nivel nacional, propiciando con ello las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. El programa ha demostrado eficacia para proteger socialmente a la población afectada ante un evento de crisis, que puede activarse con agilidad y versatilidad.

Como parte de las intervenciones del SPSU, el PATI fue diseñado en el contexto de la crisis financiera internacional de 2008-2009, con el objeto de reducir sus efectos en la población más pobre y vulnerable, en términos de ingresos y desempleo, de manera particular en las zonas urbanas, entre jóvenes y jefas de hogar.

En su desarrollo, el programa proporciona a cada participante un bono de USD\$100 mensuales durante seis meses, requiriendo como corresponsabilidad su asistencia a proyectos comunitarios y a cursos de capacitación con lo que se procura mejorar las oportunidades de inserción en el mercado laboral.

La operatividad del PATI ha obligado a reconocer que actuar en el ámbito y medio de vida de personas en condiciones de violencia y pobreza, en realidades territoriales complejas, tiene implicaciones sobre el tipo de medidas de priorización y selección de participantes, así como en la definición de componentes y estrategias de implementación. En estos contextos, abordar explícitamente la cohesión social y la empleabilidad puede determinar mayores impactos en la población.

El PATI se ganó un reconocimiento entre la población ya que mejoró sus ingresos de manera temporal, dotando además de habilidades básicas para hacer sostenible la economía familiar mediante el mejoramiento de oportunidad desde autoempleo o inserción laboral, fomentó la corresponsabilidad ciudadana en la realización de proyectos comunitarios, la convivencia y cohesión social entre participantes de un mismo territorio; promovió sinergias institucionales, llegando a ser relevante entre los programas del Quinquenio de Gobierno 2009-2014 en el marco del SPSU.

El PATI cumplió con el objetivo de cobertura, al dar atención a final del 2013 a 67,720 participantes en condiciones de pobreza alta y extrema (94% de la población esperada), alcanzando un 68% de participación de mujeres y un 37% de jóvenes, siendo los indicadores a cumplir, el 60% y 40% respectivamente. Así mismo, contribuyó al objetivo de empleabilidad mediante el fortalecimiento de las capacidades del 90% de participantes con la implementación de 3,268 cursos de capacitación técnica y de orientación laboral. Lo anterior con la inversión de USD\$37.23 millones, de marzo 2011 a diciembre 2013, que fueron consignados por el Ministerio de Hacienda en las cuentas nacionales, como inversión social.

Todo ello convierte al PATI en una experiencia que interesa conocer y profundizar por parte de las instituciones públicas, con vistas a recoger las lecciones positivas y negativas para una posible continuidad del PATI, o para nuevos programas sociales.

Este documento contiene los principales hallazgos del ejercicio de “Sistematización de la experiencia del PATI (Programa de Apoyo Temporal al Ingreso) y su vinculación con la Inserción Productiva y Convivencia Social Comunitaria”.

La investigación fue realizada entre febrero y mayo de 2014. Para su ejecución se han utilizado técnicas de recolección de información cualitativa, talleres de consulta, así como entrevistas individuales y grupales a quienes participaron en la ejecución del programa, en una muestra de siete municipios de los departamentos de Ahuachapán, La Libertad, San Salvador, La Paz y Usulután. La reconstrucción de la historia del PATI considera el periodo entre marzo 2011 y diciembre 2013.

La sistematización ha sido preparada a solicitud del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), institución ejecutora del programa de Apoyo Temporal al Ingreso – PATI, y financiada con recursos del préstamo BIRF 7811-SV, del proyecto Apoyo al Ingreso y Empleabilidad. El interés de este esfuerzo surge a partir de la necesidad de contar con un ordenamiento y documentación de las experiencias y aprendizajes acumulados durante la ejecución del programa que permitan entender la evolución del mismo e identificar sus posibles reconversiones.

La sistematización tiene como objetivo la reconstrucción histórica de la ejecución del PATI, desde la perspectiva de las personas protagonistas de la experiencia, para abrir una reflexión crítica y aportar nuevos conocimientos que permitan fortalecer esta estrategia.

Para exponer los resultados del proceso de sistematización, el documento se ha organizado en cinco capítulos.

Para exponer los resultados del proceso de sistematización, el documento se ha organizado en cinco capítulos.

El capítulo I se refiere al proceso de sistematización aplicado, exponiendo objetivos, ejes y metodología utilizada.

El capítulo II comprende la información sustantiva del PATI y se presenta en cuatro segmentos: Generales del PATI; componentes del PATI; el fortalecimiento municipal; y esquema institucional para la operación del programa.

La reconstrucción histórica de la experiencia de implementación del PATI está descrita en el capítulo III de la manera siguiente: El origen, contexto e inicio del PATI; las modalidades de ejecución del PATI; e hitos del programa.

El capítulo IV presenta, a manera de conclusión, el aporte del PATI a la empleabilidad, la cohesión, las sinergias y el fortalecimiento municipal.

Finalmente, las conclusiones y aprendizajes, así como las recomendaciones, como resultado de la reflexión crítica de la experiencia se presentan en el capítulo V.

Así, gracias a la participación de diferentes protagonistas del PATI y a la consulta documental, se ofrece un recorrido histórico por el programa. Acá, la persona lectora encontrará desde las reacciones iniciales, las estrategias usadas para sortear las dificultades, las actividades relevantes ocurridas durante las convocatorias de las distintas modalidades del programa, los hitos, las percepciones de las personas participantes sobre la cohesión y la convivencia social, la ejecución de los componentes de apoyo temporal al ingreso, la capacitación y los avances alcanzados en el fortalecimiento de las entidades ejecutoras. Todo esto constituye un marco descriptivo e interpretativo de los resultados a fin de fortalecer y mejorar este programa.

Siglas y abreviaturas

ADL	Asesor/ Asesora en Desarrollo Local.
ADS	Asociación Demográfica Salvadoreña.
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada.
AUP	Asentamiento Urbano Precario.
BEL	Bolsa de Empleo Local.
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
BM	Banco Mundial.
CAM	Cuerpo de Agentes Municipales.
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
CPM	Comisión PATI Municipal.
CSU	Comunidades Solidarias Urbanas.
CSR	Comunidades Solidarias Rurales.
DNC	Detección de Necesidades de Capacitación.
DONE	Diagnóstico de Oportunidades de Negocio y Empleo.
DOPE	Diagnóstico de Oferta Potencial de Empleo.
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos.
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
FOCAP	Fondo Común de Apoyo Programático.
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo.
GID	Gerencia de Investigación y Desarrollo del FISDL
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud.
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer.
ISNA	Instituto Salvadoreño de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MINEC	Ministerio de Economía.
MINED	Ministerio de Educación.
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

MINSAL	Ministerio de Salud.
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
PACSES	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias de El Salvador.
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso.
PNC	Policía Nacional Civil.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PREPAZ	Dirección de Prevención de Violencia y Cultura de Paz.
SECULTURA	Secretaría de Cultura.
SolucionES	Proyecto de “Alianza Global para el Desarrollo”.
SPSU	Sistema de Protección Social Universal.
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia.
TMC	Transferencia Monetaria Condicionada.
UACI	Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional.
ACI	Adquisiciones y Contrataciones Institucional.
UCA	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

CAPÍTULO I. El Proceso de Sistematización

El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso – PATI constituye uno de los primeros programas de protección social que fue aplicado en áreas urbanas precarias. Combina objetivos de transferencias condicionadas directas a participantes y de creación de capacidades; por ello es importante conocer qué se ha hecho y cuáles han sido los resultados alcanzados en los componentes de intervención, con la finalidad de aprender de la experiencia.

Se trata, además, de un programa social de ejecución en el ámbito local, focalizado en grupos de población que viven en condiciones de pobreza y exclusión, que además cuenta con características nuevas y diferentes a otros programas ejecutados en el pasado en cuanto al tipo de servicios que provee. En su diseño contempla procesos y mecanismos ágiles y de resultados en el corto plazo en el que se atienden necesidades de protección de ingresos de forma inmediata.

Para el proceso de sistematización se han utilizado técnicas y herramientas de investigación cualitativa, considerando que se busca hacer un ejercicio de reconstrucción y reflexión de la experiencia a partir de la vivencia de las y los actores involucrados, de manera que pudieran describir, con amplitud y riqueza, las principales fortalezas y oportunidades, e identificar las debilidades y amenazas a fin de que estas puedan subsanarse en futuros programas sociales.

Objetivos de la sistematización

El objeto de la sistematización lo constituye la experiencia de implementación del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). Se entiende por sistematización el proceso de reflexión e interpretación crítica sobre la práctica y desde la práctica que se realiza con base en la reconstrucción y ordenamiento de los factores objetivos y subjetivos que han intervenido en esa experiencia para extraer aprendizajes y compartirlos.

Por tanto, se plantea como objetivo del presente estudio: **“Analizar de manera crítica la experiencia de trabajar en zonas urbanas con población en precariedad y exclusión, con el propósito de extraer lecciones de los procesos realizados y generar nuevos conocimientos que puedan fortalecer y mejorar el programa para futuras intervenciones”**.

Ejes de la sistematización

Con la sistematización se pretende comprender la secuencia lógica de ejecución del programa e identificar lo que se ha alcanzado respecto a cada uno de los objetivos y

componentes del PATI, así como otros resultados no contemplados en el diseño original que han contribuido a enriquecer sus objetivos y alcances.

Conforme a lo anterior y para orientar la recolección de información y el análisis de la experiencia del PATI se definieron cuatro ejes:

1. Empleabilidad e inserción productiva: relacionado al objetivo del PATI sobre “mejorar el nivel de empleabilidad y la inserción productiva de participantes”. Entendiendo por empleabilidad la capacidad de las personas para obtener un empleo¹; y por inserción productiva, las diferentes alternativas y mecanismos que propician actividades de generación de ingresos para las personas participantes que salen del programa². Incluye, además, lo relativo al apoyo al ingreso y la capacitación.
2. Cohesión social y convivencia: entendida como la capacidad de las personas para interrelacionarse, fortalecer su sentido de pertenencia y solidaridad, fomentar su confianza en las instituciones, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos. Incluye las acciones del PATI o sus estrategias de trabajo que han contribuido o no a mejorar las relaciones entre las y los habitantes de las comunidades y a fortalecer su sentido de pertenencia. Es parte de los principios del SPSU, en tanto contribuye a la inclusión, la equidad, y la participación comunitaria; así como fortalece la identidad y vínculos con el territorio en función de los procesos de desarrollo local.
3. Rol del gobierno local: relacionado al objetivo del PATI sobre “fortalecer el protagonismo y capacidad de los gobiernos locales y sus comunidades”, así como el compromiso del FISDL con el desarrollo local y la gestión territorial. En este se explora qué tanto asumieron y se comprometieron los gobiernos locales con el PATI y cómo participaron en su ejecución; cómo el programa contribuyó o no a fortalecer a las municipalidades para la gestión de programas sociales a nivel local, así como la vinculación de estos a los procesos de desarrollo del municipio. Incluye la capacitación y asistencia técnica brindada por el programa a los gobiernos locales.
4. Articulación intersectorial e interinstitucional: como parte del espíritu del SPSU, que plantea la integralidad de las intervenciones a partir de los esfuerzos de coordinación y articulación, tanto horizontalmente entre instancias del mismo nivel, como de forma vertical entre gobierno nacional y municipal. La articulación se entiende como el

¹ Empleabilidad: abarca las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de las y los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse a los cambios, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían, e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida (Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 88ª reunión. Ginebra, junio de 2000. Párrafo 9). Fuente: GUÍA OPERATIVA, Componente 1 del Proyecto de Apoyo al Ingreso y a la Empleabilidad: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso-PATI, FISDL, 2012.

² FISDL, “Guía Operativa, Componente 1 del Proyecto de Apoyo al Ingreso y la Empleabilidad: Programa PATI”, julio 2012.

establecimiento de relaciones de cooperación para alcanzar objetivos comunes, para atender la misma población objetivo o para optimizar los recursos.

Metodología del proceso de sistematización

Para el desarrollo del presente estudio, se ejecutaron las siguientes actividades: a) revisión documental existente sobre el PATI; b) visitas para conocimiento previo a los municipios de Santa Ana, Ciudad Arce y San Pedro Masahuat; c) reuniones con equipo FISDL, a fin de precisar objetivos, alcances y ejes de la sistematización; d) identificación de actores; e) definición de las técnicas e instrumentos de recolección de la información (talleres de reconstrucción histórica y reflexión con personas protagonistas y entrevistas semiestructuradas complementarias con otros actores); f) elaboración de los instrumentos para los talleres y las entrevistas, así como la planificación operativa del proceso; g) realización de los talleres y entrevistas; h) procesamiento y análisis de la información; i) validación de la sistematización con el equipo FISDL; j) ajustes y redacción de informe final.

La reconstrucción de la experiencia del PATI se realizó a partir de los testimonios de distintos actores, cada cual con sus propias vivencias y puntos de vista. Tomaron parte en el proceso de sistematización:

- a) Participantes directos del programa, activos y de convocatorias anteriores
- b) Personas coordinadoras y monitoras del PATI en los municipios
- c) Liderazgos comunitarios de la Comisión PATI Municipal
- d) Personal técnico de las entidades nacionales ejecutoras del programa (STP, FISDL, MTPS e INSAFORP)
- e) Alcaldes y alcaldesas, concejales y referentes PATI municipales
- f) Representantes del Banco Mundial

Las técnicas empleadas para la sistematización fueron: a) talleres de reconstrucción y reflexión; y b) entrevista individual con base en un guion.

Algunas de las experiencias o aportes expresados por las y los actores fueron objeto de validaciones específicas al final de cada taller, lo que permitió hacer aclaraciones respecto del significado de algunos relatos, y en algunos casos, reformularlos. En los talleres, los actores fueron animados a recordar y reflexionar sobre su práctica, lo que permitió que fueran indicando aciertos y desaciertos.

Los talleres se desarrollaron de acuerdo a un plan estructurado en tres partes: la primera enfocada en la reconstrucción histórica del proceso para explorar cómo fue la experiencia de inicio del programa en cada municipio; en la segunda, se hizo una revisión de lo realizado en los ejes empleabilidad e inserción productiva, cohesión social y convivencia y rol de los gobiernos locales y las instituciones ejecutoras; y una tercera parte orientada, por un lado, a ordenar, complementar e interpretar los aportes; y por otro, a recolectar las lecciones aprendidas de la experiencia explorada.

Previo a la selección de la muestra, se visitaron los municipios de Ciudad Arce y Santa Ana, a fin de conocer el programa; posteriormente se definieron los criterios para la selección de la muestra de municipios para realizar la sistematización, siendo los siguientes: a) representación de los municipios más antiguos del programa (proyecto piloto); b) que estuvieran representados municipios de las diferentes modalidades del programa; y c) municipios gobernados por diferentes partidos políticos. Al aplicar los criterios el resultado se presenta a continuación.

No	Municipio	a) Piloto	b) Modalidades	c) Partidos políticos
1	Ahuachapán	X	Urbano	ARENA
2	Jiquilisco		Urbano	FMLN
3	San Pedro Masahuat		IDA	FMLN
4	San Martín	X	Urbano	ARENA
5	Colón		Urbano	ARENA
6	Delgado		Productivo	FMLN
7	Cuscatancingo		Productivo	FMLN

El desarrollo de la sistematización se presenta partiendo de la reconstrucción histórica, que permitió ordenar cronológicamente la experiencia, en voz de sus participantes, desde su diseño en el año 2009 hasta el desarrollo logrado a fines de 2013. Luego se presentan los hitos que constituyeron cambios o saltos de calidad en el proceso y finalmente se describen las modalidades, con sus características y resultados.

A partir de la narración de la experiencia se presentan reflexiones críticas a partir de los ejes de sistematización y los procesos claves del programa, y posteriormente los aprendizajes y recomendaciones.

CAPÍTULO II. El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso - PATI

Generales del PATI

El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso - PATI es un componente del eje número tres, generación de ingresos, de la intervención de Comunidades Solidarias Urbanas – CSU, del Sistema de Protección Social Universal - SPSU³.

El SPSU es una herramienta de política social del Gobierno de El Salvador, que integra un conjunto de medidas orientadas a construir una sociedad más justa e inclusiva. Representa un “cambio radical en la forma de entender y de hacer política social”, ya que promueve la responsabilidad del Estado como garante de un piso social básico de derechos para toda la población⁴. También toma en cuenta las características y condicionantes de cada etapa de la vida (niñez, juventud, adultez, vejez) para que las acciones de protección social respondan y se adapten a los riesgos o afectaciones de cada etapa⁵.

Su objetivo central es articular una serie de programas e intervenciones sociales con el fin de garantizar el acceso a los derechos sociales y un nivel de vida adecuado para todas las personas, principalmente, las que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social de manera complementaria con las políticas sectoriales (STP-GOES, 2012).

Para atender a las familias con mayores niveles de pobreza y exclusión social, el SPSU ofrece, entre otras, la estrategia de Comunidades Solidarias. Esta contempla intervenciones que permiten ampliar las capacidades básicas y promover la igualdad de oportunidades de las personas, las comunidades y los hogares, en las comunidades rurales y en los asentamientos urbanos de mayor precariedad (Unidad del SPSU, STP-GOES, junio 2012).

Para el logro de sus objetivos, Comunidades Solidarias define cuatro ejes estratégicos de intervención: 1) capital humano, 2) infraestructura social básica, 3) generación de ingresos y 4) gestión territorial (Unidad del SPSU, STP-GOES, 2012). Distingue dos tipos de intervenciones: Comunidades Solidarias Rurales- CSR y Comunidades Solidarias Urbanas- CSU. Los ejes estratégicos de ambas intervenciones son comunes, no obstante, los componentes y las acciones específicas de cada eje difieren entre la intervención

³ Unidad del Sistema de Protección Social Universal, “Documento base, Comunidades Solidarias”, Secretaría Técnica de la Presidencia, Gobierno de El Salvador, junio de 2012.

⁴ Enfoque de derechos: concibe a la persona como titular de derechos y por tanto el centro del accionar del Estado, como sujeto de obligaciones para garantizar el disfrute de dichos derechos por medio de estrategias y políticas inclusivas, superando las prácticas centradas únicamente en la identificación y satisfacción de necesidades (STP, GOES 2012).

⁵ Secretaría Técnica de la Presidencia, “Sistema de Protección Social Universal, documento conceptual”, Gobierno de El Salvador, 2012.

urbana y rural, dado que responden al perfil de pobreza y al contexto socioeconómico de cada ámbito de acción.

DIAGRAMA 1: Comunidades Solidarias dentro del Sistema de Protección Social Universal



Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia, Resumen Ejecutivo del SPSU, 2012.

Como se señaló al inicio, el PATI es un programa que forma parte de la intervención de Comunidades Solidarias Urbanas, en su eje de generación de ingresos. El programa tiene como objetivo proteger el ingreso a corto plazo y mejorar la empleabilidad de la población que vive en mayores condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión de las áreas urbanas del país, en particular jefas de hogar y jóvenes, quienes por diferentes escenarios de crisis ven agudizada su situación de precariedad (STP-GOES, junio 2012).

El PATI contempla cuatro objetivos específicos. Primero, mejorar los ingresos de la población pobre que enfrenta mayores condiciones de vulnerabilidad, en el marco de la crisis económica internacional. Segundo, fortalecer las capacidades de las personas participantes para que mejoren sus destrezas y sus niveles de empleabilidad. Tercero, apoyar la capacidad de los gobiernos locales y de sus comunidades. Cuarto, fortalecer la

coordinación interinstitucional nacional, así como de los gobiernos locales con el gobierno nacional⁶.

Su implementación se focaliza en poblaciones que residen en asentamientos urbanos precarios (AUP), identificados a través del “Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social 2010”, elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Ministerio de Economía - MINEC y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Entendiendo el AUP como “aglomeraciones espaciales de viviendas con claras deficiencias en sus condiciones de habitabilidad”⁷.

Para ser elegible como participante del programa, las personas deben cumplir criterios de elegibilidad y priorización, cuya aplicación está descrita en la Guía Operativa PATI, que es el instrumento clave para orientar la operación del programa a través de procesos y procedimientos.

La ejecución del PATI está a cargo del FISDL. Cuenta con el involucramiento del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional - INSAFORP, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social - MTPS, y las municipalidades.

El FISDL es una institución descentralizada, creada en 1990, cuya misión es “reducir la pobreza en El Salvador, promoviendo procesos de desarrollo local”. A partir de los retos planteados por la implementación de los programas sociales en el marco del SPSU, y teniendo en cuenta lo establecido en su misión, el FISDL inicia un proceso que culmina en 2011, para definir qué implica y cómo se despliega el desarrollo local y la gestión territorial de manera transversal en el quehacer institucional.

A partir de ello, se asume que las intervenciones en los territorios, ya sea de infraestructura básica, transferencias monetarias, pensiones o proyectos productivos, son medios para desplegar procesos de participación, articulación y concertación de actores, cuya finalidad es elevar la calidad de vida de la población. Así mismo, entiende que “una política social enfocada en la reducción sistemática y permanente de la pobreza se transforma, cuando asume una dimensión territorial, en una efectiva política de desarrollo local”⁸.

En este contexto, el PATI con su filosofía y estrategias de intervención, que implican participación activa del gobierno local y las comunidades, ha encontrado un escenario favorable para su implementación y además ha contribuido al desarrollo de la gestión territorial en el marco institucional.

⁶ FISDL, “Guía Operativa, Componente 1 del Proyecto de Apoyo al Ingreso y la Empleabilidad: Programa PATI”, julio 2012.

⁷ FLACSO, MINEC, PNUD, “Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volúmen1. Conceptos y Metodología”, página 39. San Salvador, El Salvador, 2010.

⁸ FISDL, “Lineamientos para la implementación del enfoque de gestión territorial en los programas del FISDL”, Gerencia de Programas, octubre 2011.

El INSAFORP es una entidad coejecutora, encargada de desarrollar el componente de capacitación, el cual contempla dos grandes momentos: a) elaboración de diagnósticos y plan de capacitación a escala municipal y b) ejecución de los cursos de formación definidos en el plan. Para ello, el INSAFORP ha suscrito un convenio con el FISDL.

El MTPS también coejecutor del programa, encargado de la orientación vocacional y la promoción de la inserción laboral de participantes PATI, a través de su incorporación en una Bolsa de Empleo Local - BEL o en la Red Nacional de Oportunidades de Empleo - RED, los cuales son sitios en línea que buscan acercar las oportunidades de empleo a todos los ciudadanos y ciudadanas, dirigidos a mejorar la gestión de empleo.

Los gobiernos municipales son el socio estratégico del programa en los territorios. Sus funciones incluyen el diseño de los proyectos comunitarios y el aporte de una contrapartida para su ejecución, cumplir con todos los procedimientos establecidos en manuales y guías relacionadas con el PATI, apoyar la coordinación de las diferentes actividades y conformar la Comisión PATI Municipal participando en calidad de coordinador. En su condición de líder y socio estratégico del programa, cada municipalidad suscribe un convenio con el FISDL el cual define el marco de la relación entre ambas instituciones para la ejecución del PATI.

Como su nombre lo señala, el PATI brinda una atención temporal a las personas, a través de ciclos de seis meses denominados “convocatoria”. Una persona participante solo puede ser incluida en una convocatoria; sin embargo, el AUP en el que reside puede participar en más de una convocatoria, dependiendo del número de personas identificadas como potenciales participantes, buscando dar el mayor nivel de cobertura posible. Esto también aplica para los municipios. Por ejemplo en San Marcos y Delgado se desarrollaron solamente dos convocatorias, en Santa Ana y San Miguel se organizaron seis convocatorias, en los 11 municipios IDA se efectuaron siete convocatorias.

Para la implementación del programa se elaboró la guía operativa, la cual contiene la conceptualización del programa, los niveles de coordinación y roles de los actores que intervienen, los procesos operativos para la implementación, el monitoreo y evaluación, y los procesos de adquisiciones. Este documento es la base para implementar el PATI, fue elaborado en el año 2010 por la STP y GID, acompañado por el Banco .

La guía ha tenido varias modificaciones, producto del aprendizaje en la implementación del programa, partiendo de los resultados del piloto y posteriormente los resultados de las primeras convocatorias. Las modificaciones comprendieron la revisión de la estructura organizativa local del PATI y los principales instrumentos operativos del proceso, los instrumentos de administración de información de participantes, convenios, fichas de preinscripción y censos, nóminas, entre otros.

El PATI contempla cuatro ejes de intervención. Primero, apoyos monetarios, condicionados a la participación en proyectos comunitarios y a capacitaciones semestrales. Segundo, capacitaciones (de 80 horas) en rubros que corresponden a oportunidades de negocios y empleo identificadas previamente dentro de los municipios cubiertos por el programa, buscando promover la participación de mujeres en oficios no

tradicionales, así como la ejecución de acciones de desarrollo económico que involucren a la comunidad y a los actores relevantes. Tercero, fortalecimiento de las instituciones ejecutoras, FISDL, INSAFORP y MTPS. Cuarto, fortalecimiento municipal a través de capacitación y asistencia técnica para la gestión del programa; que incluye la transferencia a las municipalidades de USD\$2,500 por proyecto comunitario a realizar, para financiar los gastos administrativos del programa. Durante su operatividad, estos ejes se denominaron Componentes.

Componentes del PATI

➤ Apoyos Monetarios Condicionados

Para describir el componente de apoyos monetarios condicionados se abordarán tres aspectos claves que son parte de éste: el perfil de las personas participantes para ser elegibles, las transferencias monetarias condicionadas y los proyectos comunitarios.

Perfil de la persona participante PATI

El PATI tiene establecido un grupo poblacional objetivo, y un método de autoexclusión, basado en el cumplimiento de criterios de elegibilidad que son:

- Edad, de 16 años en adelante
- Tiempo de residencia en AUP determinados, al menos seis meses
- No contar con empleo formal⁹
- No estar realizando estudios/formación profesional en días y horas laborales (excepto modalidades flexibles de estudio)

Estos criterios se suman al proceso de priorización, donde se establecen otros referidos a aspectos del entorno socioeconómico como vivienda y acceso a servicios básicos, el sexo de la jefatura de hogar, cuando ésta asume toda la responsabilidad sin pareja presente, número de personas menores de edad y/o adultos mayores en el hogar; asignando puntajes para valorar pesos a todos los criterios descritos, otorgándole un mayor o menor nivel de prioridad para ingresar al programa.

La caracterización de la persona participante se resume en que se encuentra desprotegida del sistema de seguridad social formal (contributiva), sin acceso a ingresos y con limitadas capacidades para desenvolverse en función de emplearse o generar emprendimientos.

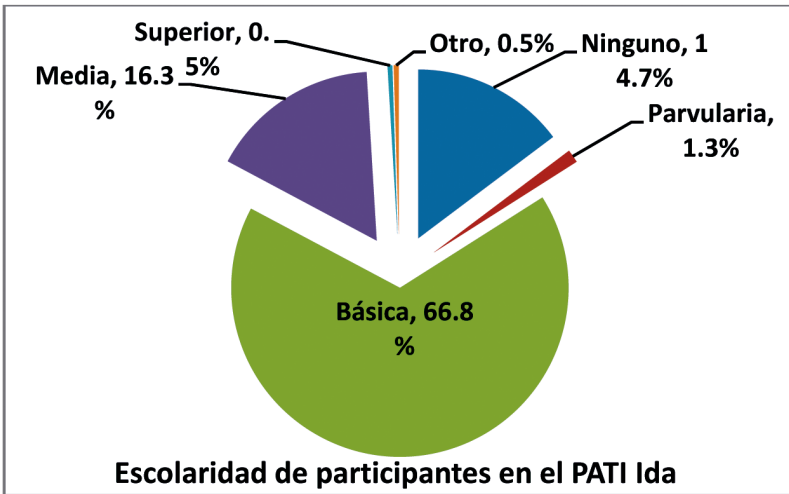
⁹ Se entiende por empleo formal a todo trabajo remunerado que se realiza para un empleador o por cuenta propia que provea ingresos al menos del salario mínimo o equivalente (FISDL, 2012)

A partir de los datos de las personas que han participado en el programa, en los tres años que lleva su ejecución, se puede describir de manera efectiva la composición de edad y género de los participantes del programa. Los jóvenes (entre 16 y 24 años) representaron el 37%, equivalente a 25,139 participantes. El 68% fueron mujeres, equivalente a 45,930 participantes.

El alto porcentaje de participación de mujeres, considerando que un criterio de priorización para ingreso es tener la jefatura de hogar, permite suponer que en una alta proporción las mujeres son responsables de la manutención del hogar, aunado al hecho de que siendo un criterio de elegibilidad el no contar con empleo, esta generación de ingresos está vinculada mayormente a actividades informales.

Con respecto al nivel de escolaridad, es predominante la educación básica, un 67% ha estudiado hasta el 9º grado. En segundo término, hay un 16% que ha realizado el bachillerato y un 14% no posee estudios de ningún tipo. El resto de participantes (2.3%) han realizado otros estudios, como parvularia e incluso estudios universitarios. A continuación se presenta un gráfico que refleja esta información.

Figura 1: Escolaridad de participantes atendidos



Fuente: Información de seguimiento del Programa, acumulado 2013.

Esta población también mostró vulnerabilidad frente al fenómeno de la migración hacia Estados Unidos, lo cual fue observado mediante testimonios que señalaban como motivo de la deserción de participantes en las primeras convocatorias, la migración. Esto fue disminuyendo considerablemente en el transcurso del programa.

Dado que el programa atiende una población afectada por la crisis económica, con un perfil como el descrito, permite asumir que es una población menos competitiva en el acceso a empleo e ingresos, dando como resultado que este más expuesta a ser excluida del sistema laboral formal.

Karla Yaneth Gutiérrez Ayala
Participante PATI en Ciudad Arce, La Libertad

“Antes era vendedora de fruta, ahora quiero dar clases de pintura y vender mis cuadros”

Karla es jefa de hogar, con tres hijos. Es una mujer emprendedora que antes del PATI se dedicaba a vender fruta. Estaba decepcionada porque las ventas habían disminuido.

Durante los seis meses de participación en el PATI, Karla se ha beneficiado recibiendo los 100 dólares de bono, que dice le han ayudado mucho en los gastos de su casa, en especial la alimentación; ha participado en el proyecto comunitario de ornamentación del municipio, con la elaboración de murales y en la capacitación de panadería.



Karla, junto a un grupo de 100 participantes del PATI, limpiaron las paredes manchadas de la ciudad e hicieron 40 murales que ahora adornan el centro de Ciudad Arce e instalaciones como el Centro Escolar y el Centro Cultural “Monseñor Romero”.

“Me siento orgullosa cuando veo esos murales en el pueblo. Me siento útil, yo creía que no iba a cambiar mi vida. Esta es una gran oportunidad, que estoy aprovechando, me gusta dibujar, pintar, sacar colores, darle vida a un dibujo. El PATI me ha cambiado la vida.”

“Antes era enojada porque no me alcanzaba el dinero, tenía más problemas y mis hijos no iban muy bien en la escuela. Ahora estoy diferente, la autoestima se me ha levantado, ahora le ayudo más a mis hijos, nos comunicamos más, pasamos más felices.”

“Me siento segura con lo que hago, hoy sé que yo valgo y cualquier dibujo que haga lo voy a vender, voy a seguir dibujando, voy a hacer murales, voy a enseñar a mis hijos y a otras personas que les guste dibujar, quiero poner mi propio taller”.

“A las mujeres les digo que aunque tengan el montón de hijos, que sigan adelante. Antes estábamos olvidadas, ahora el PATI nos da el bono, y además, aprendemos para seguir adelante, ahora me valgo yo sola”, expresa Karla Gutiérrez.

Transferencias Monetarias Condicionadas - TMC

Las transferencias tienen como objetivo *apoyar el ingreso de las personas participantes (FISDL, 2012)*. Son condicionadas a la participación en proyectos comunitarios, a razón de seis horas diarias, cinco días a la semana, durante seis meses. Además, están sujetas a la asistencia a cursos de capacitación técnica laboral de 80 horas.

La TMC considera el apoyo de USD\$100.00 por persona cada mes, durante los seis meses que dura su ciclo de participación. Para acceder al pago, la persona debe haber cumplido con sus corresponsabilidades, lo cual es reportado por las instancias de seguimiento definidas a escala local.

Para hacer efectivo el pago de las TMC, se implementaron tres formas: a) presencial; b) tarjeta de débito; y c) pago en ventanilla. De las tres formas, la primera ha prevalecido en los tres años de implementación del programa y las dos últimas, aunque se implementaron, fueron suspendidas, ya que se presentaron dificultades en terreno que no contribuyeron a su despliegue más amplio.

Entre las principales razones que dificultaron el uso de las modalidades de pago con tarjeta y pago en ventanilla, se pueden señalar, el desconocimiento en el uso de cajeros automáticos por parte de participantes, dado que no podían usar las tarjetas y olvidaban los números de PIN; el agotamiento del efectivo en cajeros y agencias, ya que las personas participantes cobraban en la misma fecha, como si fuera modalidad presencial, y finalmente el hecho que las sucursales de las entidades financieras contratadas no estaban preparadas para los flujos de personas que debían atender en términos de espacio y personal de caja.

Aunado a ello, la población también enfrentaba problemas de movilización, dado que los AUP en que residían correspondían a una zona de control de una pandilla diferente a la que controlaba la zona de ubicación de la agencia bancaria o del cajero automático, poniendo en riesgo su seguridad. En menor medida también se presentaban dificultades de desplazamiento por razones económicas o por falta de documentación personal (Documento Único de Identidad – DUI) para abrir las cuentas bancarias necesarias para los depósitos en el pago por tarjeta de débito.

Esta última dificultad motivó la creación de mecanismos alternativos para facilitar el cobro de la TMC para las personas que no tenía DUI, como la figura del corresponsable¹⁰. Así mismo, a iniciativa de algunos Asesores en Desarrollo Local - ADL¹¹, se implementaron acciones de promoción y acompañamiento para la obtención del documento de identidad.

Los testimonios confirman que las TMC cumplieron con el objetivo de aliviar la crisis de forma temporal. Algunas personas expresaron que pudieron cubrir necesidades básicas,

¹⁰ Corresponsable: es la persona con firma a ruego, que fungirá como responsable al momento del cobro de la TMC, cuando la persona participante no posea DUI (FISDL, 2012).

¹¹ **ADL:** Asesor en Desarrollo Local, personal de campo de la Gerencia de Operaciones del FISDL, encargado del seguimiento operativo de la implementación del Programa.

tales como poner al día el pago de recibos de agua y luz, cancelar deudas, comprar útiles escolares o reparar su vivienda. En algunos casos, hubo inversiones para pequeñas iniciativas de negocios que contribuyeron con más ingresos. Por ejemplo, algunas personas participantes comercializaban productos de primera necesidad en los eventos de pago. Sin embargo, en menor medida, también hubo participantes que hicieron uso inadecuado de las TMC, utilizándolas para gastos como saldo de celular o licor.

Además del alivio a la economía familiar, se valora que hubo una contribución positiva en la economía local, dado que las familias pudieron adquirir productos y servicios en tiendas o proveedores del municipio.

A finales de 2013 se ha realizado la entrega de TMC por un monto de USD\$37.23 millones.

Según el estudio de impacto del PATI, realizado por FUSADES¹², en los AUP intervenidos por el programa, la extrema pobreza se redujo en un 9.6 %, lo cual es un dato relevante para el país, mostrando con esto el efecto económico que las TMC tuvieron, en la calidad de vida de las personas, comunidades y el municipio.

Proyectos Comunitarios



¹² FUSADES. Sanfeliú, Margarita, “Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso-PATI”. Marzo 2014.

Los proyectos comunitarios fueron diseñados como un medio para el cumplimiento de una corresponsabilidad por parte de sus participantes. Estos proyectos fueron formulados por las municipalidades, con base a una consulta con las comunidades, y a la capacidad financiera y técnica de la municipalidad para implementarlos. Posteriormente, el FISDL revisaba las viabilidades técnicas, sociales, ambientales, operativas y financieras de los perfiles, antes de ser aprobados.

Cada proyecto debía tener entre 30 y 50 participantes, el número de proyectos por municipio fue asignado en función del número de participantes proyectadas, con una media de 40 por proyecto. Esta forma de cálculo tenía una finalidad operativa de conformación de grupos de trabajo, pero también de asignación de recursos, ya que se transfería a las municipalidades, USD\$2,500 por cada proyecto comunitario a ejecutar, como presupuesto para la gestión del programa.

Lograr el techo de participantes por proyecto, dependía en cierta medida del número de personas de la convocatoria, de su distribución por AUP y de la heterogeneidad del grupo en términos de sexo y edad. Estos factores incidieron en que algunos municipios lograran alcanzar el techo de participantes por proyecto, optimizando los recursos asignados; pero en otros, en los que el número de participantes por proyecto estaba por debajo del mínimo, se debió reducir la cantidad de proyectos redistribuyendo los participantes activos.

En el PATI Urbano, por ejemplo, hubo casos de municipios con proyectos con menos de 30 participantes, debido a problemas de seguridad que les impedía su movilización a un AUP diferente al que residían, o por deserciones que se dieron en el transcurso de la ejecución. Esto ocasionó el agotamiento de forma anticipada de los gastos administrativos asignados, obligando a las municipalidades a asumir dichos gastos en convocatorias posteriores y así cubrir la totalidad del cupo de participantes del municipio.

Por otro lado, en el PATI Ida, debido a la limitación de recursos para gastos administrativos por proyecto, en la ampliación de convocatorias, algunas municipalidades, con el propósito de dar cobertura a más comunidades, asumieron los USD\$ 2,500 de aquellos proyectos adicionales que ellos solicitaron.

Por cada diez proyectos se asignaba una persona coordinadora. A cada proyecto se le asignó un monitor, quien era responsable de la implementación del proyecto. Sus funciones incluían la planificación y conducción de las actividades comunitarias, la verificación de las corresponsabilidades y atender al grupo.

Se dieron casos en los que debido a las grandes distancias entre los proyectos, hubo que ampliar el número de coordinadores, aunque tuvieran menos de la cantidad de proyectos establecida.

Los equipos de trabajo de los proyectos se organizaban de acuerdo al tipo de actividad y a las habilidades de las personas participantes, prevaleciendo el carácter colaborativo. Por ejemplo, los trabajos que requerían rapidez o mucha fuerza, eran atendidos por

participantes más jóvenes, las tareas de alfabetización eran atendidas por participantes con mayor escolaridad, entre otros.

Los equipos comenzaban sus labores a las 7 a.m. y concluían a la 1 p.m. En algunos casos iniciaban con una reflexión, conducida por el monitor, luego procedían a realizar las tareas comunitarias y a media mañana se daban un descanso en el que algunos tomaban un refrigerio.

En el municipio de Guadalupe, San Vicente, se dio el caso que el mismo alcalde reunía a los participantes en el parque y efectuaba esta actividad de reflexión, resaltando valores humanos y de trabajo. Este ejercicio, de acuerdo a los actores locales, contribuyó a fomentar la responsabilidad, la puntualidad y el trabajo en equipo.

El impulso y promoción de la convivencia fue espontáneo, alentado por los monitores. A partir de la tercera convocatoria, a sugerencia del equipo técnico del FISDL, se incorporó en el perfil del proyecto, la implementación de charlas sobre valores humanos y temas de convivencia.

Frecuentemente, los equipos de trabajo celebraban convivios o almuerzos que comprendían conversatorios y dinámicas; a veces se organizaban juegos deportivos. Los eventos eran programados y preparados con mucha creatividad. En algunos municipios reciclaban materiales y los vendían y ese fondo era empleado para comprar piñatas o refrigerios para las reuniones de convivencias. El resultado de esto fue que la gente aprendió a conocerse y a ser más tolerante entre sí. Esto creó lazos de amistad, mejoró la relación entre vecinos y promovió la colaboración fuera de las actividades del PATI.

Algunos testimonios de participantes señalan por ejemplo:

“La gente tiene más conversación entre ellas y conocen los vecinos”;

“Hay más tolerancia entre las personas”;

“Conozco gente que antes sólo la veía pasar, hoy somos amigos”.

“Hay una mejor relación entre vecinos y conocemos a más, y hemos colaborado en tiempo fuera en comités como la iglesia y ADESCO de forma voluntaria. Y estas decisiones las tomamos dentro del PATI”.

*“Hay mucho respeto entre todos, y se ayuda a los miembros de la tercera edad.
Hay más colaboración de los participantes para sacar el trabajo”*

Los proyectos comunitarios en cada una de las modalidades tuvieron algunas diferencias. PATI/Ida y PATI/Productivo estuvieron enfocados en su propio propósito. En el caso de PATI/Ida se dedicó, en una primera etapa, a atender los estragos de la tormenta tropical Ida: construcción de drenajes, recuperación y limpieza de material orgánico; obras de mitigación, limpieza de canales, saneamiento ambiental y otras actividades. A partir de la tercera convocatoria se incorporaron actividades productivas y sociales.

Para el caso del PATI/Productivo, los proyectos comunitarios fueron eminentemente productivos. En el PATI Urbano, en las primeras convocatorias, los proyectos fueron en su mayoría de saneamiento e infraestructura vial, y a partir de la tercera convocatoria se introducen los proyectos productivos y se amplían los sociales como alfabetización y cultura.

Al pasar los proyectos a temas culturales, sociales y productivos, las personas participantes mostraron más satisfacción, así lo señala un coordinador en su testimonio:

“Los participantes realizan actividades que les agradan más y que las hace crecer como personas, porque les proporciona nuevas enseñanzas que les serán más útiles en sus vidas”.

La ejecución de los proyectos representó una oportunidad para los gobiernos locales de acercarse a la realidad de estas comunidades, ya que permitió identificar problemáticas y soluciones más acertadas. A partir de esas necesidades y particularmente de los intereses de la gente, se innovaron los perfiles comunitarios, incorporándoles aspectos no tradicionales como la música, el rescate de espacios públicos y centros históricos, y lo productivo, como huertos comunitarios, granjas de pollos, tilapias, entre otros.

Para alcanzar estos resultados se debieron enfrentar algunas dificultades. Tal fue el caso de los perfiles de proyecto, especialmente al principio, que fueron elaborados con fallas técnicas, por personas no calificadas. *“Algunos perfiles se hacían a la ligera, con presupuestos poco reales, lo que no permitió que se logaran los objetivos redactados”* recuerda uno de los coordinadores.

La metodología establecida en la guía operativa para la identificación y priorización de los proyectos comunitarios no fue viable en su totalidad, ya que se planteaba que surgieran de las necesidades de la comunidad, identificados por los potenciales participantes. En la práctica, el ejercicio daba como resultado, soluciones caras, que no podían ser financiadas y con un tiempo de ejecución más allá de la convocatoria. Esto derivó en que algunas municipalidades decidieran qué proyectos realizar sin hacer consulta con la población de los AUP a intervenir.

Otra dificultad enfrentada fue que en algunos casos, las pandillas se opusieron a que participantes pertenecientes a otros territorios desarrollaran los proyectos en su comunidad. En Ahuachapán por ejemplo, una pandilla sacó de una comunidad a los participantes, y en otros municipios hubo que trasladar a monitores de un proyecto a otro porque las pandillas lo rechazaban. Todo ello fue enseñando a los equipos municipales a planificar los proyectos tomando en cuenta afinidades de monitores y participantes con el territorio, así como el control zonal de pandillas.

Así mismo, hubo situaciones en las que algunos participantes y monitores eran asediados para exigirles el pago de renta¹³; estos problemas fueron manejados a través de medidas

¹³ Renta: cobro de una cuota periódica, como garantía de “movilidad” a las personas por parte de las pandillas que controlan la zona.

operativas planificadas por el FISDL, en coordinación con los demás actores locales, como la no divulgación de fecha de pago, implementación de horarios de entrega por comunidad y el cobro a través corresponsable.

Además de las anteriores, al interior de la municipalidad se enfrentó la dificultad de no contar con los recursos financieros necesarios para aportar la contrapartida de los proyectos, sobre todo en las primeras convocatorias. Aquellos municipios donde el programa tuvo mayor duración, pudieron aprender de la experiencia y prever en sus presupuestos municipales los fondos para ejecutar los proyectos, además de conformar sus reservas de herramientas para iniciar la primera etapa de cada proyecto.

De noviembre 2010 a diciembre 2013, se realizaron 1,756 proyectos comunitarios concentrados en al menos 19 tipologías, siendo más frecuentes la de saneamiento e infraestructura vial; seguida de otras de tipo productivas, como huertos comunitarios y manualidades; o de tipo educativo, como alfabetización y club de tareas, entre otros.

Del total de proyectos ejecutados, 985 fueron del PATI/Urbano, 631 del PATI/Ida, 90 del PATI/Productivo y 50 de la ampliación en siete municipios urbanos. Para todos ellos, las municipalidades financiaron los insumos correspondientes por un monto total de USD\$8,566,002 a través de contrapartidas.

En la práctica, el objetivo de los proyectos comunitarios fue superado por todos los beneficios que trajo a las comunidades, tanto en las mejoras físicas y desarrollo comunitario, como en las relaciones sociales, la generación de ingresos en las familias y el acercamiento de las autoridades municipales a las realidades de vida de la población participante. La sostenibilidad en el tiempo de estos logros requiere un seguimiento por parte de la municipalidad, ya que en la mayoría de casos éstos son evidentes solo durante el período que dura la convocatoria.

➤ **La capacitación**

El componente de capacitación tiene como objetivo *“contribuir a mejorar la empleabilidad o inserción productiva de las personas participantes, en un empleo remunerado, el autoempleo o el desarrollo de su propio emprendimiento”* (FISDL, 2012).

De acuerdo al diseño original del programa, la capacitación contempla la capacitación técnica laboral de 64 horas impartida por el INSAFORP; y la capacitación en orientación laboral de 16 horas impartida por el MTPS (FISDL, 2012). Durante las primeras tres convocatorias ambas capacitaciones fueron impartidas por el INSAFORP debido a que no había quedado claro en los procedimientos del programa la responsabilidad del MTPS.

Al incorporarse el MTPS en la capacitación en orientación laboral, el INSAFORP mantiene las 80 horas con exclusividad para la formación técnica laboral.

Capacitación técnica laboral

Esta capacitación busca promover y facilitar la empleabilidad de participantes, mediante la mejora de sus habilidades para el trabajo.

La identificación y definición de cursos a implementar en cada convocatoria están contenidas en el plan de capacitación, el cual es el resultado de un análisis de las características y potencialidades del municipio en cuanto a empleabilidad, en contraste con las capacidades y necesidades de formación de los participantes.

Para ello se aplicaron instrumentos de diagnóstico: 1) DONE-Diagnóstico de Oportunidades de Negocio y Empleo, y 2) DNC-Diagnóstico de Necesidades de Capacitación. A partir de la cuarta convocatoria se implementa un tercer instrumento, el DOPE-Diagnóstico de Oportunidades Potenciales de Empleo, el cual sirvió de complemento a la información recogida en el DONE.

El DONE se obtiene a través de un grupo focal con representantes de las principales empresas e instituciones que operan en el municipio, y el DNC es una encuesta que se aplica a cada participante sobre sus intereses de formación vocacional. El DOPE es una encuesta que se levanta a través de visitas directas a las empresas, realizado directamente por el INSAFORP, y fue un recurso que se utilizó para enriquecer la información del DONE, ya que la mayoría de empresas no asistían a los grupos focales, lo cual significó una mejora en el proceso.

Con el cruce de la información obtenida a través de los tres instrumentos mencionados, se define el plan de capacitación, el cual es validado y aprobado por la Comisión PATI¹⁴. A partir de su aprobación, el equipo municipal procede a la conformación de grupos por curso y el INSAFORP realiza la contratación y la supervisión de los servicios de capacitación para la ejecución del curso. Para la población de los AUP fue muy significativo que una institución llegara hasta su comunidad a impartir una capacitación, en ese sentido este componente fue novedoso.

Hasta diciembre 2013 se capacitaron a un total de 55,751 participantes en 3,269 cursos de 80 horas cada uno. En promedio el 67% de los participantes capacitados fueron mujeres y un 37% fueron jóvenes..

Durante la ejecución del programa se observan brechas entre el número de participantes activos y el número de participantes capacitados, lo cual es producto de inasistencias no justificadas, así como condiciones relacionadas a dificultad para movilizarse a los lugares de capacitación por motivos de seguridad y por el tema de heterogeneidad de la población participante explicada anteriormente.

¹⁴Comisión PATI Municipal: instancia específica a nivel local para dar seguimiento a la ejecución del PATI, está conformada por representantes comunitarios de los AUP donde se desarrolla el programa, representantes de las instituciones nacionales involucradas en la ejecución del programa, representantes del concejo municipal y personal técnico de la municipalidad (FISDL, 2012).

Sobre la tipología de cursos impartidos, han tenido mayor demanda los cursos relacionados a panadería y pastelería (23%), elaboración de productos artesanales no tradicionales (13%) y cocina (12%), que en su conjunto representan el 48% del total; el resto corresponde a cursos como manejo de automóviles, zapatería, carpintería, electricidad, mecánica y otros.

Considerando la cantidad de horas del curso y el nivel educativo de la población PATI, el INSAFORP debió readecuar y ampliar su oferta formativa a 191 tipologías de Habilidades para la Vida, especializando temáticas. Esto implicó desagregar cursos tradicionales en cursos más específicos. Por ejemplo, cosmetología se subdividió en colorismo, estilismo, corte de cabello, manicura y pedicura; además, elaboró nuevas cartas didácticas para cursos especializados a la zona, por ejemplo, en la costa se impartió el curso “Reparación de motores fuera de borda” y “Reparación de embarcaciones con fibra de vidrio”.

Una solicitud que se mencionó en todas las evaluaciones del PATI fue el incremento de las horas de capacitación, ya que en 80 horas solo se aprende lo básico del oficio, ocasionando inseguridad al solicitar un empleo.

Para la capacitación en las primeras convocatorias, los equipos municipales señalaron diversas fallas en el proceso, como el atraso en el inicio de las capacitaciones. Muchos de los cursos se impartieron hasta el final de los seis meses, en jornadas de 8 a 10 horas y de lunes a domingo, con la consecuencia de que la enseñanza no era asimilada adecuadamente. Estos atrasos afectaban el ánimo de las personas y por tanto su disposición, así como limitaba la posibilidad de ir practicando los aprendizajes que se iban logrando. En el PATI Urbano, esta situación mejoró a partir de la tercera convocatoria, no así en el resto de modalidades.

En muchos participantes se generó inconformidad por la forma en que se crearon los grupos, ya que había limitaciones de cupos en cada curso, y no recibían la especialidad que habían solicitado en el DNC.

Por otra parte, los equipos municipales señalaban que las capacitaciones que se ofrecían no respondían en su totalidad a las necesidades de formación de la demanda laboral la zona, ya que se estaba saturando el mercado en especialidades como panadería, pastelería y otras, pudiendo impartir temáticas que contribuyeran mejor al desarrollo del municipio. Esto se debió a que durante los diagnósticos la mayoría de empresarios no asistían a los talleres del DONE, privando en los resultados la demanda de los participantes, expresada en los DNC.

Respondiendo a los señalamientos, el INSAFORP trabajó para corregirlos y fue mejorando progresivamente su intervención, por ejemplo, la incorporación del DOPE, la elaboración del catálogo de tipologías de cursos, y una planificación operativa detallada y sistematizada.

La capacitación en general fue bien evaluada por las y los participantes, ya que en el proceso de aprendizaje, las personas capacitadoras implementaron técnicas progresivas, de lo simple a lo complejo; los participantes aprendieron sobre la preparación de

materiales y diseños, costeo y comercialización. Uno de los logros del proceso de capacitación fue la certificación de algunos participantes PATI como instructores del INSAFORP, quienes posteriormente impartieron cursos en el marco del programa, contratados por los proveedores.

FORTALECIENDO CAPACIDADES A JÓVENES

Cristina del Carmen Rivas, 28 años, Participante PATI, Ciudad Arce, La Libertad

“...ver que una, no solo sirve como mujer para el esposo y madre, sino que también puede desarrollarse en muchas cosas, aun teniendo hijos...”



“Escogí la capacitación de zapatería porque una puede trabajar en el mismo cantón, se puede buscar el local y comprar la máquina, que es la misma que se utiliza para confeccionar ropa”.

“Me llamó la atención porque aquí, no hay zapateros, viendo que el calzado es caro y uno mismo puede hacer los zapatos para los hijos y para el esposo... no es cosa del otro mundo aprender a hacer zapatos”.

“Mi esposo siempre me apoyó desde que le dije que iba a aprender zapatería, ahora tenemos en plan poner un negocio, un tallercito para hacer sandalias y zapatos de mujer que fue lo que aprendí a hacer en la capacitación”.

“Entrar en el PATI me gustó por el oficio que aprendí y por la ayuda económica, pero lo que más me gustó es haber aprendido a compartir en comunidad, porque el PATI es una comunidad grande, es bien bonito trabajar en equipo”.

“También ver que una, no solo sirve como mujer para el esposo y madre, sino que también puede desarrollarse en muchas cosas, aun teniendo hijos, porque yo con mis dos hijos he venido a trabajar y a aprender. A veces la familia cree que uno viene a perder el tiempo, pero yo he comprobado que una es capaz de aprender mucho y que debe aprender a hacer cosas diferentes”.

“Ahora me siento feliz de haber participado en el proyecto, de haber aprendido a compartir con los demás, me enseña que eso debo enseñarle a mis hijos, enseñarles más de lo que yo he aprendido”.

“Como mujer me siento desarrollada, diferente, yo pensaba que no podía hacer más de lo que ya podía. A las mujeres les digo que no hay fronteras, ahora una de mujer puede desarrollar cualquier trabajo de hombre, una tiene su valor, si una se lo da. Tenemos que decirles a las demás, que como mujer sí se puede salir adelante.

El PATI ha revalorizado a la mujer, al favorecer la participación de la mujer joven, adulta y jefas de hogar, basándose en el enfoque de derechos humanos para revertir las desigualdades entre hombres y mujeres.

La mayoría de las personas participantes valoró muy positivamente el contenido recibido, ya que la capacitación les daba más seguridad de sí mismos y mejoraba su hoja de vida.

“Nos sentimos capaces de iniciar nuestras propias ventas y propio trabajo” dijo un participante en Colón.

“Fue como rescatar las expectativas de la gente”, ilustró el alcalde municipal, Carlos Ramos, de San Pedro Masahuat.

Los participantes reconocieron que el aprovechamiento de los cursos se debía a un buen programa de enseñanza, a buenos instructores, equipos y materiales de apoyo; pero también a la actitud o disposición que tenga el o la participante.

En algunos participantes la capacitación tuvo un efecto relacionado al desarrollo de pequeños emprendimientos, los cuales consistieron en iniciar o fortalecer una actividad de negocio familiar a partir de lo aprendido en las capacitaciones del INSAFORP.

Frente a estas iniciativas, algunos alcaldes brindaron apoyo a los y las participantes entregando equipo o insumos para la producción, como fue el caso de Cuscatancingo, San Martín, La Libertad, Guadalupe, San Pedro Perulapán, entre otros; esto le permitió a ex participantes, generar ingresos después de la finalización del programa.

“En San Pedro Masahuat se ha gestionado un centro de capacitación con cooperación internacional, para este y otros propósitos (apoyo a ex - participantes PATI), así como la creación de una micro financiera municipal para facilitar financiamientos a pequeños negocios”.

Entre los emprendimientos que realizaron participantes se encuentran la elaboración de zapatos y uniformes para el paquete escolar del Ministerio de Educación; reparación de lanchas en Jiquilisco (Usulután); reparación de motores fuera de borda, elaboración de ataúdes y de hamacas en San Pedro Masahuat (La Paz); manejo de automóviles, fontanería, electricidad y otras especialidades en Ahuachapán; de comida en Colón, de panadería y cosmetología en San Martín.

En todos estos casos hubo iniciativas de negocio que se han mantenido, lo cual fue constatado mediante una investigación¹⁵ realizada por el Departamento de Desarrollo Económico Local del FISDL, en la que a finales del 2013 se cuentan 606 iniciativas productivas activas conformadas por 1,378 ex - participantes del programa (2% de la población atendida hasta el 2013).

¹⁵ FISDL, “Diagnóstico de empleabilidad y actividades productivas desarrolladas por los participantes, en treinta y cinco municipios, durante la ejecución del PATI, en sus diferentes convocatorias”, 2013.

Esta experiencia, sobre la capacitación técnica laboral y la puesta en marcha de emprendimientos, reafirmó la necesidad de contar con un componente o programa de apoyo económico (capital semilla) y asistencia técnica para fortalecer los emprendimientos surgidos en el marco del PATI, esto se concretó en la implementación del piloto de PATI productivo, el cual incorpora el componente de Inserción Productiva que venía siendo desarrollado por el DEL-FISDL.

Capacitación en orientación laboral

La capacitación en orientación laboral, según el diseño del PATI, es una función asignada tácitamente al MTPS, sin que esta fuese desarrollada expresamente. El rol consistió en impartir 16 horas de orientación laboral y recoger información correspondiente al perfil laboral de los participantes e ingresarla en la Red Nacional de Oportunidades de Empleo.

Adicionalmente, como parte de las actividades propias del MTPS, dicha información se administra en las Bolsas de Empleo Local con el fin de gestionar la inserción laboral ante las instituciones públicas y privadas.

En el PATI, la orientación laboral se convierte en un complemento del proceso de formación del participante en cuanto a mejorar sus habilidades para el trabajo y las oportunidades de acceder a un empleo.

En el PATI Urbana la participación del MTPS fue realizada a través de los gestores departamentales de empleo, quienes levantaron censos de participantes que posteriormente se ingresaron a la base de la Red Nacional de Oportunidades de Empleo; se brindó orientación laboral mediante charlas que inicialmente duraron las 16 horas establecidas en el programa, sin embargo, por la falta de recurso humano, fueron reducidas a cuatro horas a partir de la quinta convocatoria.

En las primeras tres convocatorias del PATI Urbano, la orientación laboral fue asumida por el INSAFORP, y fue mínima la gestión de las bolsas de empleo dado que en pocos municipios se alimentaba la Red Nacional de Oportunidades de Empleo, ya que el perfil laboral del participante PATI era muy básico para las ofertas que la Red manejaba.

Durante ese tiempo se identificó la necesidad de brindar la orientación laboral bajo una pauta común, por lo que la STP en coordinación con el MTPS, elaboró el “Manual Básico de Orientación Laboral”, el cual fue utilizado por un equipo de orientadores del MTPS a partir de la quinta convocatoria.

En el PATI Productivo, la orientación laboral fue impartida en jornadas de 16 horas, con el mismo equipo del PATI Urbano pero sin utilizar el Manual.

De acuerdo con la información disponible, un total de 26,223 participantes del PATI fueron inscritos en la Base de Datos del Sistema de Información de Empleo (SIE) del MTPS desde el año 2011 a diciembre 2013, y de acuerdo a la información de la STP un total de

600 participantes del PATI fueron colocados en puestos de trabajo. De los 37 municipios PATI, menos de la mitad contaban con Bolsa de Empleo Local, los demás estarían siendo atendidos desde las BEL departamentales.

“Me enseñaron cómo elaborar la hoja de vida y me orientaron cómo seleccionar la capacitación laboral”, expresaron dos participantes de San Martín.

“Algunos participantes, con las clases de orientación laboral del MTPS, se motivaron para ir a buscar empleo”.

➤ **Fortalecimiento de las instituciones ejecutoras**

Fortalecimiento de la institución ejecutora - FISDL

El fortalecimiento de la institución ejecutora es el subcomponente tres del programa. Tiene como objetivo *“fortalecer la capacidad operativa del FISDL en las áreas de intervención del programa”* (FISDL, 2012).

El PATI implicó para el FISDL una nueva experiencia en gestión de programas sociales, que tenía como antecedente el Programa de Comunidades Solidarias Rurales, el cual es manejado de manera centralizada. Esta condición fue diferente en el PATI, ya que se ha ejecutado de forma descentralizada, convirtiendo en socio estratégico a las municipalidades, las que han asumido responsabilidades directas en la ejecución del programa.

De acuerdo al diseño del programa, el FISDL actúa como ente ejecutor y administrador. Internamente, la conducción del PATI fue asignada al Programa de Comunidades Solidarias Urbanas y se constituyó un equipo técnico que fue responsable de garantizar que se cumplieran las funciones asignadas a la institución. Entre éstas se encontraban la planificación, coordinación de las actividades a escala territorial y con las instituciones coejecutoras, seguimiento y evaluación del programa e informar de los resultados al financiador.

Además, incluyó la identificación e incorporación de participantes, capacitación del personal institucional y municipal en los procedimientos del PATI, implementación de una estrategia de visibilidad social, adquisición de mobiliario y equipo informático, realización de evaluaciones de procesos y de percepción, así como la creación de un sistema de monitoreo del PATI; todo lo anterior, también acarreó la obligación de ser sujeto de diferentes auditorías, financieras y operativas, esta última, de carácter concurrente a lo largo del programa, así como de un seguimiento técnico exhaustivo por parte del Banco Mundial.

El PATI requirió que dentro del FISDL varias unidades de apoyo intervinieran en diferentes procesos del programa, como los departamentos de Registro y Transferencia

(DRT), Comunicaciones y Relaciones Públicas (CRP), Gerencia de Finanzas y la Gerencia de Sistemas y Tecnología (GST), los que debieron innovar sus procesos y en algunos casos reorganizar sus equipos técnicos para atender la demanda del programa.

Para los departamentos de Registro y Transferencia y de Sistemas y Tecnología implicó un trabajo de binomio. Debieron adecuar los sistemas informáticos para la administración de la información de los participantes (identificación, priorización, incorporación y seguimiento de corresponsabilidades de participantes), a fin de elaborar el registro de potenciales participantes (pre-registro y censo). Estos fueron necesarios para la definición de las planillas de pago. El sistema debió integrarse a los registros y sistemas del FISDL, permaneciendo en constante ajuste según las necesidades de información que se iban generando. Además de la transferencia de tecnología informática a las municipalidades y medidas oportunas para facilitar la entrega de las TMC, se definió el método de pago a participantes.

Registro y Transferencia sufrió una reorganización interna. Segregó los equipos que atendieron los programas de intervención en las zonas urbanas y las rurales, a fin de atender con oportunidad la modalidad de trabajo (descentralizada) que el PATI exigía. Cada técnico/a debía atender tantos coordinadores/as como municipios asignados, a quienes enseñó los procedimientos del programa en una relación más horizontal y de traslado de habilidades. Esta unidad fue responsable de capacitar periódicamente a los equipos municipales.

Uno de los esfuerzos en fortalecimiento institucional, vinculado al área de sistemas y tecnología, fue el diseño y puesta en marcha del Sistema de Información del PATI (SIPATI). Este fue elaborado por una empresa consultora, con el acompañamiento técnico de la gerencia de Sistemas y Tecnología. El sistema facilita el monitoreo del programa, mediante la captación de información operativa para la emisión de reportes e indicadores de resultados. Una de las dificultades en el SIPATI fue la implementación justo en el periodo de finalización del programa. Inicialmente, este módulo informático fue requerido al departamento de Sistemas de Información del FISDL; sin embargo, por razones de cargas de trabajo, no pudo ser atendido, requiriendo un proceso de contratación con terceros.

El Departamento de Comunicaciones y Relaciones Públicas, incorporando el enfoque de Comunicación para el Desarrollo, estuvo a cargo de la divulgación y visibilización del PATI. Esta unidad fue clave para el desarrollo de las "PATI manía" y para el posicionamiento del programa en los territorios. Al respecto, la población comprendió de qué se trataba el programa y por sí misma se encargó de replicar la finalidad del PATI. Además, lideró el proceso de "Blindaje Electoral del PATI"¹⁶, el cual posteriormente evolucionó a Salvaguardas de Programas Sociales. Este departamento implementó una capacitación sobre Reporteros del Desarrollo con población participante del PATI, que

¹⁶Blindaje Electoral: medida de salvaguarda (protección) aplicada al PATI, para evitar la manipulación del programa, para fines electorales, partidarios, ideológicos o personales. Carta de Compromiso FISDL-Municipalidades, Febrero 2013.

buscaba incentivar en los participantes la elaboración de notas periodísticas en las que se daba a conocer sobre las actividades comunitarias en los AUP.

Debido a que la fuente de financiamiento del PATI Urbano requería aplicar una normativa específica para la adquisición de bienes y servicios, la administración del FISDL debió reforzar el departamento de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (ACI) para atender los procesos de compra o contratación de bienes y servicios, como el servicio bancario para el pago de los bonos, adquisición de equipo y mobiliario, contratación de consultorías, entre otros.

Por otro lado, la Gerencia de Finanzas también debió hacer ajustes internos para el manejo del componente de Capacitación entre FISDL e INSAFORP, y poder efectuar el traslado de fondos, adicionando personal para el manejo de los procedimientos financieros.

Todo lo anterior demandó la implementación de mecanismos ágiles de manejo de información de participantes, comunicación entre instituciones (central y local), seguimiento a la ejecución del programa (metas, proyecciones de intervención) y aplicación de correcciones operativas oportunas. Esto se reflejó en el desarrollo de mecanismos internos de coordinación entre el Programa CSU y las Zonas Regionales (Jefaturas y ADL), así como con los equipos de auditoría operativa contratados por el Banco Mundial y USAID.

El FISDL debió realizar una reconversión operativa para gestionar el programa. La ejecución del PATI coincidió con un momento en el que el FISDL realizaba una reflexión sobre cómo ajustar su organización interna para ser más coherente con su alto nivel de ejecución de inversión en capital humano y gestión territorial, el cual estaba siendo parte de la nueva política social del gobierno.

En este sentido, el programa contribuyó a impulsar estos cambios, por su dinámica de ejecución descentralizada en áreas urbanas de alto riesgo social. La presidencia de esta autónoma jugó un papel muy importante para conducir esos procesos y poner en marcha los cambios internos necesarios, como la creación de la Gerencia de Programas, separación de funciones entre Asesores Municipales (AMUS) y ADL, y la aplicación del enfoque de gestión territorial.

Los AMU y los ADL fueron actores claves en su rol de enlace del FISDL con las administraciones municipales, su personal técnico administrativo y los técnicos de las instituciones coejecutoras en el territorio. A nivel interno, la nueva estrategia territorial de los programas sociales del FISDL, definió la importancia de enfocar el desarrollo social con técnicos que cumplirían funciones especializadas, por lo que se diferenció el rol de asesoría en el territorio entre los asesores especialistas en infraestructura (AMU) y asesores especialistas en procesos sociales (ADL).

En cuanto al seguimiento territorial fue realizado por este equipo de asesores, quienes tuvieron asignado uno o varios municipios, y realizan la conducción del programa desde las etapas preparatorias (identificación, selección, priorización e incorporación de

participantes y conformación de las Comisiones PATI), ejecución misma (seguimiento a la ejecución de proyectos comunitarios, capacitaciones y pago de transferencias) y el cierre de las convocatorias (seguimiento a la administración de los fondos por administración).

El equipo de ADL realizó un trabajo de seguimiento a detalle con el equipo PATI Municipal (referente municipal, coordinadores, monitores) mediante reuniones semanales, y con miembros de Comisión PATI mediante reuniones mensuales, algunas veces de manera extraordinaria, reuniones quincenales. Este seguimiento facilitó el cumplimiento exitoso de la ejecución, acercó a los actores claves y facilitó la comunicación.

En el año 2012, en la línea de la reconversión institucional y con la visión de fortalecer las intervenciones de capital humano orientadas a fomentar la productividad y el ingreso de las personas participantes de los programas sociales, el FISDL creó el Departamento de Desarrollo Económico Local, al que se asignó la conducción de la Inserción Productiva en un piloto dentro del PATI, lo cual evolucionó hasta llegar a ser un componente de intervención en los programas de transferencia.

Al final del 2013, la ejecución presupuestaria del programa ha alcanzado el 81% y tuvo una cobertura de participantes del 94%, resultado que le ha valido al FISDL el reconocimiento por parte del Banco, como “la mejor ejecución de la cartera de El Salvador y la región”¹⁷, lo cual ha sido posible por la capacidad de reconversión que ha tenido la institución en su enfoque programático y apego en el cumplimiento de procesos y procedimientos.

Fortalecimiento del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional-INSAFORP

El programa contempló el “*fortalecimiento de las capacidades técnico administrativas del INSAFORP para ejecutar el componente de capacitación*”. Para esto el INSAFORP caracterizarían los grupos de participantes, a fin de ajustar el diseño de los programas de capacitación. También se establecerían alianzas estratégicas con las municipalidades, FISDL, ONG, organismos cooperantes, empresas y otros actores sociales vinculados a los municipios objetivos. Los recursos para la realización de su fortalecimiento estarían asignados en el financiamiento otorgado para las capacitaciones.

Aunque el INSAFORP cuenta con una amplia experiencia en la capacitación de recursos humanos para el desarrollo económico y social, “*la prueba piloto en noviembre de 2009 significó un verdadero ejercicio de articulación interna y hacia afuera con las municipalidades y participantes*”, expresó un coordinador del INSAFORP. Esto representó un reto que les exigió resolver varios problemas técnicos que implicaron a varias unidades de la institución.

La institución tuvo que reestructurar y fortalecer las áreas de Planificación y Ejecución, las gerencias de Formación Gerencial, Técnica y Estudio, Formación Inicial y la Operativa,

¹⁷ Informe de Misión del Banco Mundial, Abril/14.

para cumplir las tareas previstas. Las acciones y cambios que se realizaron antes y durante el desarrollo del PATI, especialmente con las primeras convocatorias, fueron de planificación y de ejecución.

De lo anterior, el INSAFORP realizó el rediseño de su metodología educativa para 118 cursos PATI para las capacitaciones, tomando en cuenta las características de la población objetivo, orientados a la empleabilidad y la inserción productiva (autoempleo, emprendimientos y la inserción laboral); el desarrollo de nuevos perfiles cuando el municipio solicitó una nueva capacitación; diseño de la metodología para realizar los Diagnósticos de Oportunidades de Negocios (DONE) vía talleres participativos, Oferta Potencial de Empleo (DOPE) a través de boleta a empresas formales del municipio, la base de empresas del ISSS y del territorio; y el de Necesidades de Capacitación (DNC) a través de la boleta a participantes, que iba acompañada de una charla de oportunidades de negocio; validación y acreditación a los instructores de formación profesional, y diseño e implementación del Sistema de Información PATI de INSAFORP.

Además, hubo acciones vinculadas a la ejecución como el haber incrementado la capacidad instalada de proveedores; la realización de ajustes administrativos para la contratación de proveedores, cumpliendo la normativa del Banco Mundial, y el diseño y puesta en funcionamiento de una estructura de ejecución, supervisión y monitoreo de los cursos de capacitación.

El INSAFORP aplicó la versatilidad para adaptarse a los requerimientos y necesidades de capacitación de los participantes PATI.

Fortalecimiento del Ministerio de Trabajo y Previsión Social-MTPS

En el programa, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social es la institución responsable de promover la empleabilidad de la población PATI a través de la orientación laboral y gestión de las oficinas municipales de intermediación laboral, conocidas como Bolsas de Empleo Local (BEL).

Para cumplir con esta función, el MTPS participa como ejecutor del componente 2 del proyecto "Apoyo al Ingreso y la Empleabilidad, parte B: Fortalecimiento de los Sistemas de Intermediación, Información y Formación Profesional" del convenio de préstamo BIRF 7811-SV. El objetivo era potenciar *“las capacidades técnico administrativas del Ministerio de Trabajo, para ejecutar el componente de Orientación Laboral e Inserción laboral”*.

Para efectos del programa, su estructura orgánica estuvo conformada por 14 coordinadores departamentales, responsables de conducir y orientar a 72 Gestores de Empleo quienes atenderían 262 municipios, donde están incluidos los municipios PATI. A la Unidad de Empleo del Departamento Nacional de Empleo le correspondió atender el programa con el mismo personal que operaría en sus intervenciones regulares y además, coordinar con las instituciones coejecutoras del PATI. Posteriormente, con fondos

provenientes del BM, se contrató a un equipo de psicólogos, con quienes se estructuró el servicio de Orientación Laboral a partir de la cuarta convocatoria del PATI Urbano.

El MTPS puso a disposición de la población PATI el Sistema Red Nacional de Empleo, en el que se registraba a los y las participantes que se les impartía la capacitación de Orientación Laboral. En el 2013 se diseñó un software para el seguimiento, controlando y registrando los casos que se iban incorporando al ámbito laboral. Los datos de los menores de edad fueron ingresados en otra base, para darles seguimiento y para que al cumplir la mayoría de edad su información fuera migrada a la bolsa general.

En el marco del proyecto Apoyo al Ingreso y Empleabilidad, a finales de 2013, el MTPS formalizó 56 convenios para la implementación de Bolsas de Empleo Local, con igual número de alcaldías de todo el territorio salvadoreño, de los cuales, nueve fueron en los municipios PATI. En estas oficinas se orientó a los interesados en obtener un empleo, sobre la gestión y de cómo llenar su Hoja de Vida y brindan seguimiento a la gestión de colocación.

En relación al PATI, visto como un programa de apoyo al ingreso que debe ser acompañado por medidas de mejoramiento a la empleabilidad, el MTPS implementó acciones de fortalecimiento. Estas medidas fueron dirigidas a: mejoramiento de la intermediación laboral, con la implementación de las BEL en la adecuación de las oficinas y la introducción del personal especializado en Orientación Laboral; adquisición de equipamiento tecnológico y logístico y la formación técnica de su personal a nivel nacional. Para el PATI, en particular, la elaboración del “Manual Básico de Orientación Laboral” constituyó una herramienta metodológica efectiva, de traslado de técnicas para la búsqueda de empleo accesibles a la población del programa.

Los resultados de este fortalecimiento deberán esperar un tiempo para ser apreciados en su totalidad, ya que requieren ser acompañados de otras intervenciones al interior del Ministerio, de un trabajo interinstitucional y local mejor coordinado.

El fortalecimiento municipal

De acuerdo con la Guía Operativa, el propósito de este componente es: *“Fortalecer el protagonismo de los gobiernos locales y sus comunidades en el marco de la intervención del programa”*.

Acá se busca reforzar la capacidad municipal para una adecuada administración del programa, a través de la Comisión PATI Municipal (CPM). Acá se incluye la capacitación y la asistencia técnica a diferentes niveles de la municipalidad (desde alcaldes y alcaldesas, concejales, personal de gerencias, técnicos, hasta el personal administrativo y financiero) para identificar, priorizar, formular, ejecutar y supervisar los proyectos comunitarios con miras a una administración eficiente. Este componente contempla la transferencia de fondos de USD\$2,500 por cada proyecto comunitario ejecutado, el cual financia el pago

de coordinadores y monitores y los gastos de gestión de la oficina PATI, como papelería e insumos gastables y adquisición de equipo informático y mobiliario básico y comunicaciones (servicio de telefonía celular e internet¹⁸).

“Las municipalidades serían los socios estratégicos para todos los ejes o componentes, según los municipios atendidos, las autoridades locales actuarían como contrapartes implementadoras de la intervención en general. Interactuarían en la ejecución del programa teniendo un nivel de importancia tanto como un co-ejecutor y realizarían la función contralora de los procesos, a través del personal Técnico y Comisiones Municipales¹⁹” (FISDL-CSU, 2013).

El rol asignado a las municipalidades incluyó la participación en la identificación y validación de participantes priorizados, elaboración de perfiles de proyectos comunitarios y asignación de contrapartidas para su ejecución, divulgación del programa, activación de equipos PATI municipales (coordinadores y monitores), activación de la Comisión PATI Municipal, seguimiento a la ejecución de los proyectos, administración de los recursos transferidos para la gestión del programa, apoyo en la organización de los eventos de pago a participantes (entrega de TMC), relación institucional con el FISDL, INSAFORP y MTPS, coordinación con otras instituciones públicas y privadas vinculadas a los proyectos comunitarios y la relación con la población participante.

Para ello, las municipalidades debieron iniciar con un proceso de formalización de su participación en el programa, mediante la firma de un convenio de ejecución, en el que se establecen las responsabilidades de las partes según las competencias que la guía operativa del programa le otorga a cada institución. Los convenios fueron firmados antes de iniciar el programa en cada municipio y han sido adendados según las diferentes ampliaciones (en número de participantes) que se han implementado.

Posteriormente, en el ámbito operativo, fue necesario conformar un equipo de trabajo relacionado directamente con la ejecución del programa (coordinadores y monitores), asignando un Referente Municipal que generalmente era un concejal, y un equipo de apoyo conformado por diferentes unidades municipales como Tesorería, UACI, Proyectos y Promoción Social, para tareas específicas según su competencia.

Fue creada la Unidad PATI Municipal conformada por los coordinadores y monitores, con asignación del espacio físico para su funcionamiento, conocida como Oficina PATI, que funcionaba como una dependencia de la alcaldía. El personal técnico operativo recibió entrenamiento por parte del FISDL para la operación del programa en lo que respecta a los procesos de planificación, diseño de perfiles, gestión de proyectos, operación y administración del Programa, mostrando mucha identificación y compromiso.

¹⁸ Este tipo de gastos no se había considerado en el inicio del programa, sin embargo, debido a la naturaleza del programa fue autorizado a fin de garantizar la comunicación durante el trabajo de campo y la utilización de la plataforma web con el FISDL.

¹⁹ La contraloría ciudadana se activa mediante las Comisiones Municipales, creadas para cada programa/componente, validando los procesos que implica administrar participantes y corresponsabilidades.

En algunos municipios hubo atrasos en el inicio del programa, debido que demoró la conformación de los equipos PATI (reclutamiento y nombramiento de coordinadores y monitores) principalmente porque presionaban por incluir a personal de confianza que no cumplía con los perfiles establecidos y porque querían la certeza de contar con los fondos, antes de contratar. Con el tiempo, estas situaciones fueron superadas ya que las autoridades locales comprendieron la importancia de contar con personal con un perfil técnico adecuado, y también aprendieron a confiar en que sí se transferían los fondos de manera oportuna.

Este equipo, considerado clave para la operación del programa, tuvo variaciones a través de las diferentes convocatorias, principalmente en los monitores, quienes tenían una vinculación directa con los proyectos comunitarios. En algunos municipios, partiendo que la guía recomienda que los monitores debieran provenir de los AUP intervenidos, estos tenían alta rotación; en otros casos, por estrategia de empleo local, las autoridades municipales decidieron dar oportunidades a mayor número de personas, cambiando la planta de monitores en cada convocatoria. En el año 2012, producto de las elecciones municipales, algunas localidades cambiaron de partido político, como primera reacción, las nuevas autoridades locales cambiaron la totalidad del equipo PATI, esto fue sumamente delicado si se reconoce que coordinadores y monitores eran actores que ejecutaban en el terreno el contenido del programa, a través de la conducción de proyectos, orientando y supervisando a las personas participantes, reflexionando y generando los espacios de convivencia.

Todas las unidades orgánicas internas realizaron acciones orientadas a prepararse para el programa, aunque no de manera sistemática. Se capacitaron equipos municipales en el contenido y aplicación de la guía operativa, así como se brindó entrenamiento al personal de finanzas, tesorería y contabilidad, en los temas de registros y procesos administrativos y financieros, especialmente los automatizados.

Las primeras convocatorias implicaron un proceso de formación permanente, a partir de la guía operativa del programa, en el que se retroalimentaba el FISDL y las municipalidades para su operación. Por ello, muchos actores percibieron dificultades en el inicio del programa: *“No hubo un buen inicio, por la falta de experiencia de las instituciones para articular y desarrollar un programa nuevo”*.

A medida avanzó el programa, las auditorías del PATI también se convirtieron en un instrumento de retroalimentación y formación, que ayudaban a mejorar los procesos. Los resultados de estas auditorías se revisaban en talleres con los equipos PATI municipales, con el objeto de reforzar el conocimiento sobre los procesos y procedimientos que tenían observaciones. Estos talleres fueron apoyados por el departamento de Registro y Transferencia, abordando temas como manejo del sistema Comunidades Solidarias (plataforma municipios) para el manejo adecuado de corresponsabilidades de participantes, documentación de eventos de pago y gestión administrativa de los fondos transferidos a las municipalidades.

Los equipos municipales se capacitaron en el ciclo del proyecto y aspectos de ciudadanía y desarrollo humano, con la finalidad de brindar herramientas para la identificación pertinente de los proyectos comunitarios a realizar, así como la metodología apropiada en el diseño de perfiles; además para fomentar valores y derechos humanos en los participantes.

Posteriormente, se incluyó la aplicación de la Guía de Buenas Prácticas Ambientales del PATI, las cuales surgen a partir del seguimiento a las salvaguardas ambientales que realizó el Banco Mundial en el año 2012. El contenido de la guía aborda lineamientos básicos para el cuidado ambiental del entorno de trabajo y de seguridad personal del participante.

Durante la ejecución del programa se realizaron otras acciones orientadas al fortalecimiento municipal en la gestión del conocimiento, que permitieron estrechar las relaciones de trabajo entre las instituciones involucradas, conocer de las buenas prácticas e innovaciones que cada municipio implementaba, entre las que se pueden mencionar:

- *“Evaluaciones de término de convocatoria”*. Se realizaron evaluaciones de cierre de convocatoria en las que se identificaron aspectos como el papel de la municipalidad, rol de INSAFORP, MTPS y ADL, gestión interinstitucional y su vinculación con el SPSU, trabajo de las Comisiones PATI y dinámicas comunitarias, situación de seguridad y trabajo del equipo PATI municipal. Además, se solicitaba a los municipios que presentaran un proyecto estrella, la metodología de trabajo utilizada y la razón por la que este era considerado exitoso, a fin de que motivara su réplica en otros municipios en próximas convocatorias. En las evaluaciones, el resultado principal consistía en detectar las áreas de mejora para que CSU y ADL retomaron temas que debían fortalecerse en el territorio o desde CSU.
- *“Primer Encuentro Nacional de Equipos PATI Municipales”*. Realizado en noviembre 2012, el cual tuvo el objetivo de realizar un intercambio de experiencias mediante un convivio de monitores y coordinadores, en el que recogieran lecciones aprendidas desde su vivencia en el programa. En este evento cada municipio presentó sus aprendizajes de manera creativa (canciones, representaciones teatrales, pancartas y fotografías). El fin principal de esta actividad fue reconocer el trabajo realizado por las municipalidades y sus equipos PATI, mediante la entrega de diplomas que identificaron la cualidad sobresaliente en la gestión del programa. Para la entrega de los reconocimientos se contó con la participación de representantes de las fuentes de financiamiento, como una forma de darle realce al evento y demostrar a partir de la voz de los mismos actores, los resultados del programa.
- *“Primer Intercambio de Experiencias PATI”*. Realizado en mayo 2013, el cual tuvo el objetivo de intercambiar con los equipos municipales, la experiencia y buenas prácticas del municipio de La Libertad en la gestión del Programa. Los proyectos seleccionados (huertos comunales, danza y pintura, artesanías y reforestación del parque Walter T. Deninger) permitieron mostrar la capacidad de articulación de la

municipalidad para vincular los proyectos PATI con otras instituciones y necesidades del municipio, a fin de que pudieran retomarse y replicarse según las realidades de cada municipio.

Al final del año 2013, la inversión en fortalecimiento municipal desde las distintas modalidades del PATI sumó USD\$5.19 millones, que fueron destinados a los rubros: gastos administrativos a municipalidades (USD\$3.93 millones) y asistencia técnica (USD\$1.26 millones).

La percepción de los coordinadores, alcaldes y concejales sobre la forma de trabajo del PATI, mediante la ejecución un programa coordinado con la participación del gobierno central a través del FISDL (con apoyo del INSAFORP y MTPS) y del gobierno municipal, a través de los equipos PATI, fortaleció la relación y la comunicación de ambos niveles de gobierno. De igual manera, la presencia del estado a través del FISDL, INSAFORP y MTPS así como de los coordinadores y monitores trabajando directamente con la población en los AUP, fue muy valorado por participantes y liderazgos comunitarios.

RECURSO LOCAL, LA CLAVE DE EJECUCION PATI

**Oscar William Bardales, Monitor de zona PATI
Jiquilisco, Usulután**

“Una gran experiencia que me deja, mucho aprendizaje, numerosos amigos y amigas en las comunidades”

Inició actividades en marzo de 2011 en la comunidad Isla de Méndez, Jiquilisco, Usulután. Ha participado en cinco convocatorias del PATI.

“Cada convocatoria me ha dejado una experiencia, cada una tiene su propia particularidad. Tuve la oportunidad de vivir una convocatoria donde un grupo de mujeres después del PATI organizaron una cooperativa llamada “Hacia el desarrollo comunitario”. Actualmente trabajan en el reciclaje. La directiva la conforman mujeres, y el requisito para asociarse es ser mujer. Cuando ellas descubren el potencial que tienen, las comunidades se vuelven diferentes, las relaciones en el hogar cambian, saben que tienen las mismas oportunidades e igualdad que los hombres.”



“Antes del PATI había mujeres sumisas que no podían despegar. Con el PATI participan en capacitaciones, conviven en grupo, trabajan con igualdad. También capacitaciones en temas relacionados con el maltrato intrafamiliar; igualdad social, desarrollo de la mujer y desarrollo personal. La mujer logra percibir el conocimiento y sobre todo, lo pone en práctica en su casa.”

“La mujer del área urbana-rural muchas veces es marginada física y moralmente, ella misma no reconoce su valor. Con el PATI, la mujer se ha involucrado en las tareas sociales y de desarrollo comunitario. Nosotros los hombres estamos reconociendo la igualdad de las mujeres.”

Entre las capacitaciones impartidas con el INSAFORP se han desarrollado cursos en conducción de vehículos, pastelería y elaboración artesanal de hamacas. De los participantes surgió la idea de organizar la PATI Guardería y el Concurso Ponte 10, donde se ha motivado el aprendizaje y el cuidado de más de 70 niños y niñas mientras sus padres acuden a las capacitaciones.

Según Oscar Bardales, el PATI deja en los participantes y en especial en las mujeres y jefas de hogar, la motivación de querer emprender, de desarrollarse y seguir adelante, sin importar que vivan en el área rural, siempre y cuando tengan esa motivación para “poder emprender el vuelo”.

“Como Monitor del PATI, me queda la gran satisfacción de colaborar con el desarrollo de las comunidades, ha sido una gran experiencia que me deja mucho aprendizaje, numerosos amigos y amigas en las comunidades, que me ha permitido reconocer en esos hombres, jóvenes, mujeres amas de casa con muchos hijos, grandes ideas, visiones de progreso y desarrollo.”

Esquema institucional para la operación del programa

El diseño del programa consideró la coordinación interinstitucional, el trabajo articulado, la complementariedad de las acciones y la participación ciudadana como principios de trabajo. En este sentido, se establecieron mecanismos para dar cumplimiento a estos principios, definiendo dos niveles, nacional y municipal.

A nivel nacional, existía una estructura que daba seguimiento a la política social, el cual se adoptó como parte del esquema institucional del programa, siendo conformado por el Comité Intersectorial del SPSU, Comité Técnico del Plan Anticrisis y del SPSU, Comité Interestatal de Comunidades Solidarias Urbanas, y una Mesa Técnica del PATI. En esa misma línea, el Comité de Coordinación Municipal de CSU era parte del esquema de seguimiento de la política social a nivel municipal, y para el programa, se creó la Comisión PATI Municipal.

A nivel nacional funcionaron con mayor relación al programa, el Comité Intersectorial del SPSU y la Mesa Técnica del PATI. En estos espacios, la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) fue la responsable de la coordinación estratégica interinstitucional y de la vigilancia del cumplimiento de los programas/componentes. Era la encargada de definir el momento de iniciar cada intervención e integrarla en concordancia con los propósitos del plan de gobierno, así como manejar el flujo de informes para el Banco Mundial. En la Mesa Técnica del PATI, la STP coordinaba la ejecución y operación del programa, que incluía la atención a las relaciones con el Banco Mundial y en menor medida, atendió también las relaciones con USAID.

La Mesa Técnica constituida por personal técnico de la STP, FISDL, INSAFORP y MTPS, fue la responsable de validar el diseño de la Guía Operativa del PATI, del desarrollo de la estrategia del programa, la revisión y autorización de incorporación de AUP, la validación de la utilización de saldos de convocatorias pasadas para próximas o nuevas convocatorias, a propuesta del FISDL, entre otros.

Esta mesa consideró en ocasiones la participación de otras instituciones como CONAMYPE e ISDEMU, sin embargo, la coordinación interestatal funcionó en general, solamente con las instituciones a las que se asignó la responsabilidad de la ejecución y coejecución del PATI. Posteriormente, con otras se generaron sinergias que se canalizaron con el FISDL a nivel institucional (MINED, SECULTURA y ADS), para luego direccionarlas hacia las municipalidades o directamente entre las municipalidades con ellas.

Además, se definieron espacios más operativos de coordinación y seguimiento del programa, liderados por el FISDL, a través de reuniones periódicas con el INSAFORP y MTPS en las que cada cierto tiempo, también participaba la STP. En este nivel de coordinación, la responsabilidad de la ejecución del programa y las funciones asignadas

al FISDL permitieron que este asumiera el liderazgo, lo cual realizó en forma bilateral. De acuerdo a lo expresado por las instituciones, la satisfacción por la coordinación del FISDL fue muy buena, a nivel de los gobiernos municipales, los equipos de coordinadores y monitores, el INSAFORP y el MTPS.

En el nivel municipal, de los dos mecanismos establecidos, el que funcionó fue la Comisión PATI Municipal (CPM). Esta se constituyó como un organismo de participación, contraloría ciudadana y de validación de los procesos del programa realizados en el nivel local. Se integró con líderes que actuaban en representación de las organizaciones comunitarias activas en cada convocatoria, con un promedio de seis integrantes, un referente municipal, el coordinador PATI, Asesor FISDL, y personal técnico del INSAFORP y MTPS.

El trabajo realizado por las comisiones ha comprendido la validación de los procedimientos implementados en el PATI (*proyectos comunitarios, listados de participantes registrados y priorizados, capacitaciones a impartir, seguimiento a la ejecución de los proyectos y decisiones de carácter administrativo sobre el cumplimiento de corresponsabilidades de participantes*); el apoyo e interacción con la comunidad para la implementación de los proyectos comunitarios, quienes han servido de enlace entre autoridades locales, monitores y vecinos, propiciando un incremento de la participación ciudadana alrededor del programa; contención de eventos de violencia por parte de delincuentes y pandillas hacia participantes y monitores, ya que han mediado para permitir el trabajo del proyecto comunitario en los AUP y comunidades; y han participado activamente en la divulgación del programa desde ámbitos formales (cierres de convocatoria o reuniones especiales de seguimiento) así como por iniciativa propia a nivel comunitario, divulgando información clave del proceso del programa.

Los miembros de las comisiones PATI municipales han realizado un trabajo ad-honorem, ejerciendo liderazgo comunitario y compromiso social hacia las y los participantes, de quienes representaron sus intereses durante ocho meses por convocatoria, considerando que iniciaban su trabajo al menos dos meses previos al inicio de la convocatoria y seis meses del ciclo de ejecución.

CAPÍTULO III. La reconstrucción histórica de la experiencia de implementación del PATI

La reconstrucción histórica consiste en el ordenamiento cronológico de la experiencia del PATI a partir de sus protagonistas, desde su diseño en el año 2009, hasta el desarrollo logrado a fines de 2013. En esta, se identifican las diferentes etapas marcadas por las modalidades e hitos que constituyeron cambios o saltos de calidad en el proceso.

El origen, contexto e inicio del PATI

El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) se creó en el contexto de la crisis financiera internacional. Su finalidad fue la disminución de los efectos negativos de la crisis y el desempleo en la población más pobre y vulnerable, principalmente la juventud y las mujeres jefas de hogar de áreas urbanas, localizada en los asentamientos precarios.

Entre sus antecedentes figura el momento de transición de Gobierno en que se encontraba el país en 2009, ante un nuevo quinquenio de gobierno y el interés del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en elaborar una herramienta de focalización para la reducción de la pobreza urbana (Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social).

En la búsqueda de alternativas de atención a la población vulnerable, en el marco de la crisis y mediante la aplicación de la herramienta, se diseñó el programa PATI, considerando experiencias y referencias internacionales, tales como la Bolsa de Familia (Brasil), el Programa Oportunidades (México); así como otras ideas que conllevaran un cambio en la visión de las políticas y los programas sociales en América Latina, apoyados técnicamente por el Banco Mundial.

Un equipo de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) fue el responsable del diseño del PATI con el apoyo del FISDL, INSAFORP, MTPS y el equipo técnico y de acompañamiento del Banco Mundial. El objetivo inicial que el equipo se planteó, fue la protección de los ingresos monetarios de los sectores mayormente afectados por la crisis financiera.

Se diseñaron los componentes y aspectos operativos que darían como resultado la metodología de trabajo en el PATI, entre ellos: actividades comunitarias que demandaran mano de obra intensiva y mínima utilización de recursos; el trabajo intersectorial bajo el esquema de ejecutor y coejecutor con instituciones como el INSAFORP en el componente de Capacitación, y el MTPS en el tema de empleabilidad.

En agosto de 2009, el Gobierno de El Salvador gestionó un préstamo con el Banco Mundial (BM) para financiar el programa, teniendo su aprobación en julio 2010. En el mismo período, ante la necesidad de atender a población afectada por el fenómeno natural de la tormenta Ida, el Gobierno de los Estados Unidos ofrece fondos de donación,

que el Gobierno de El Salvador solicitó que fueran dirigidos para implementar el PATI en los municipios más afectados por la tormenta.

Simultáneamente a esta gestión, se dio la ejecución de un proyecto piloto en los municipios de Ahuachapán y San Martín, que inició en noviembre de 2009 y finalizó en mayo de 2010, con fondos aportados por el Gobierno de El Salvador. Ambos municipios tenían un gran número de asentamientos urbanos bajo condiciones de precariedad extrema y alta, y presentaban una elevada tasa de homicidios, según datos del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP).

Esta etapa pretendía poner a prueba el diseño del programa y constatar su viabilidad en el país. Esto implicó evaluar los procesos operativos del PATI (principalmente el censo de participantes), a fin de validarlos para su fase de expansión.

➤ **Implementación del PATI piloto**

El PATI inició en 10 asentamientos urbanos precarios de extrema pobreza del municipio de Ahuachapán y 17 del municipio de San Martín, atendiendo a una población total de 614 participantes y realizando 20 proyectos comunitarios.

Para la ejecución del PATI piloto en ambos municipios se organizó la estructura operativa con personal de las unidades de promoción social cuya función era atender los procesos claves del programa y los proyectos comunitarios. A escala municipal, la STP creó la estructura intersectorial local, denominada Coordinadora de Comunidades Solidarias Urbanas²⁰, que pretendía articular las diferentes acciones sociales de las instancias nacionales que actuaban en el municipio.

La implementación de estas medidas dio como resultado la creación de una instancia propia para el seguimiento de la ejecución del programa, naciendo así la Comisión PATI Municipal (CPM). El piloto, además, consolidó la necesidad de contar con una estructura PATI municipal, integrada por un referente del nivel político de la autoridad local, coordinadores y monitores, precisándose las funciones y perfil de cada uno de ellos.

El PATI piloto permitió validar el proceso de identificación, priorización e incorporación de participantes, en lo que se refiere a la ficha censal, la metodología de captación y el procesamiento de información. Producto del ejercicio, se mejoraron los procesos de levantamiento de información, estableciendo la necesidad de verificación de la información contenida en la ficha censal (lo cual fue reforzado al implementar la modalidad de PATI Ida), así como la necesidad de aplicar la ficha censal in situ en los asentamientos a intervenir.

De acuerdo a la experiencia se evidenció una debilidad en los mecanismos de divulgación del programa, por lo que estos se precisaron mejor para las futuras intervenciones y se le

²⁰ A la instancia asistían representantes del FISDL, CONAMYPE, MINSAL, PNC, VMVDU, INSAFORP, MTPS, MJSP y fue coordinado por la alcaldía municipal directamente por el alcalde.

dio mayor importancia a la divulgación del mismo en cada asentamiento a intervenir, de tal manera que se garantizara la afluencia de potenciales participantes a los eventos de inscripción.

Según testimonios *“hubo apatía y temor, provocando que en algunos sectores no se cumplieran los cupos asignados”*.

En este ejercicio se constató la importancia de coordinar con las organizaciones comunitarias, ADESCOS y otras, para realizar convocatorias efectivas a la población, así como para el seguimiento a las acciones comunitarias.

Los sistemas informáticos del FISDL se mejoraron y adecuaron a las necesidades del programa, como implementación de la plataforma web, creación de validaciones de seguridad en el manejo de la base de datos, control de corresponsabilidades y pago de bonos; esto con el objeto de garantizar el nivel de confianza del sistema informático para el manejo de la base de datos de participantes

Con relación a la modalidad de pago del bono, se validó la factibilidad de pago de manera presencial en las zonas urbanas, que pese al riesgo por las situaciones de inseguridad que suelen estar presentes en los contextos urbanos, los pagos se dieron sin ningún contra tiempo. Se dejó abierta la consideración de pago por tarjeta electrónica como una posibilidad futura.

El piloto también permitió al INSAFORP validar la aplicación de la metodología de los diagnósticos de capacitación, DONE y DNC, recogiendo experiencias para mejorar los instrumentos; además, se identificó un problema en torno a la efectividad en los tiempos de ejecución del proceso de capacitación, dado que la contratación de los servicios de formación, una vez identificados los temas, le requería al menos dos meses para los trámites administrativos internos que se debían cumplir. Esta situación evidenció la necesidad de implementar la capacitación en los primeros meses de la convocatoria.

Después del primer pago, la población participante comenzó a creer en el programa y en las instituciones de gobierno, ya que se cumplió con lo ofrecido. Esto mostró que pese a la desconfianza inicial, hubo aceptación del programa por parte de la población, incluso en torno al cumplimiento de las corresponsabilidades vinculadas a la ejecución de proyectos comunitarios.

Las autoridades municipales mostraron satisfacción en cuanto a la modalidad del programa y los beneficios que traía a sus municipios; sin embargo, se dieron problemas en el cumplimiento de la contrapartida para proyectos comunitarios, debido a las limitantes económicas de las municipalidades y no haber sido contempladas dichas erogaciones, en sus presupuestos anuales.

Con el piloto del PATI se identificó el potencial que tenían las acciones comunitarias a fin de elevarlas a proyectos, vinculadas a la solución de necesidades de las comunidades.

Todo lo anterior permitió hacer ajustes a la Guía Operativa del PATI, cuyo resultado fue una versión con mejoras para el PATI Urbano, además de servir de base para la elaboración de la guía operativa del PATI Ida.

➤ ***El inicio del programa: ganando credibilidad y confianza***

Entre el periodo de diseño del programa en el año 2009, la implementación del piloto (noviembre 2009 – mayo 2010) y el inicio formal del programa en sus intervenciones Ida y urbana (noviembre 2010 y marzo 2011), transcurrieron varios meses, tiempo que fue utilizado para la formalización de los recursos del convenio de donación con USAID y préstamo BIRF 7811-SV. Durante ese plazo también se definieron los municipios a intervenir, firma de convenios con autoridades locales, planificación operativa y ajustes administrativos internos del FISDL para el manejo del programa.

El FISDL también realizó la tarea de promover el programa en los municipios, la cual fue asumida en forma activa por el entonces presidente de la institución, Dr. Héctor Ricardo Silva Argüello, quien contando con el respaldo del Presidente de la República, Mauricio Funes, se convirtió en un impulsor del mismo, logrando entusiasmar a los y las ediles alrededor de este programa, a partir de la confianza ganada por su propia experiencia cuando fungió como alcalde de San Salvador capital del país.

Fue clave que los mismos alcaldes de los municipios piloto comentaran a sus homólogos las ventajas y beneficios para la población que conllevaba el programa. En agosto de 2010 se firmaron convenios para la ejecución del PATI con el grupo de municipios afectados por la tormenta Ida y en octubre del mismo año con el grupo de municipios urbanos.

Una vez formalizada la implementación del programa, el PATI Ida inició de acuerdo con lo planificado. Sin embargo, la modalidad urbana tuvo un desfase entre la realización del censo y el inicio de la convocatoria. Esto se debió, principalmente, al tiempo que tomó la conformación del equipo técnico necesario para su operación así como la elaboración de la planificación operativa y otros aspectos administrativos del FISDL.

Este desfase inicial generó desconfianza en las municipalidades y en la población, expresándose en la baja inscripción de participantes en la primera convocatoria en el PATI Urbano. Es así como en la primera convocatoria del PATI Ida el cumplimiento de la meta de participación fue de un 81% y en el PATI Urbano de un 68%.

De acuerdo a los testimonios manifestados por la población entrevistada se señala que *“desconfiaban por falta de conocimiento”*, había una particular incredulidad a la idea de que el gobierno pudiera cumplir con lo que prometía, especialmente en entregar *“bonos en efectivo”*, *“no creían que el gobierno pudiera entregar dinero, eso no se había visto nunca”*. Fue difícil mantener a los grupos de trabajo dentro de las actividades durante el primer mes de ejecución del proyecto, debido a la incredulidad, recuerda un coordinador municipal. Esto duró hasta la entrega de la primera transferencia monetaria condicionada, donde el primer pago tuvo un efecto demostrativo, ya que permitió constatar que sí se cumplía, otorgando credibilidad al programa, tanto para las municipalidades, participantes, su grupo familiar y la comunidad.

El inicio del nivel operativo del programa fue difícil, en opinión de coordinadores y monitores, en parte por lo novedoso del programa y en parte por la insuficiente capacitación que habían recibido sobre los procedimientos del mismo. Si bien todo estaba explicado en la Guía Operativa del PATI y sus anexos, los Asesores Municipales (AMU) tuvieron que improvisar en la marcha algunos instrumentos de control y verificación, ya que estos no estaban incluidos en los procedimientos operativos, administrativos y de manejo en el campo.

Por su parte, el INSAFORP también enfrentó dificultades, ya que la elaboración de los diagnósticos y la realización de los procesos de adquisición de los cursos, requerían de tres a cuatro meses, atrasando con ello el inicio de la capacitación, que de hecho algunas se desarrollarían fuera de tiempo.

Esta situación evidenció la necesidad de: a) reducir los tiempos entre el censo y el inicio de la convocatoria; b) incrementar el techo de inscripción (aproximadamente un 20% por encima de la meta proyectada), por la deserción que se observó entre los inscritos y los que firmaban convenios en las primeras convocatorias; c) realizar una planificación más asertiva, en conjunto con las municipalidades y coejecutores, tomando relevancia la figura de las y los asesores municipales en la ejecución del programa; d) que las municipalidades y el FISDL tuvieran personal dedicado a la formulación y revisión de perfiles de proyectos; y e) que se implementara una campaña de divulgación y posicionamiento del PATI. Los resultados de la aplicación de estas medidas permitieron una mejora sustancial en el cumplimiento de metas a partir de la segunda convocatoria.

➤ **La focalización de los AUP**

Uno de los criterios de operación importantes del programa fue la focalización para prestar atención a grupos poblacionales en zonas geográficas específicas, basándose en el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social 2010. La identificación de los AUP, a partir del mapa, permitió intervenir en la mayoría de municipios sin mayores dificultades y de manera pertinente con los objetivos del programa; sin embargo, hubo casos en algunos municipios que reconocían la situación de precariedad de los AUP de manera diferente a lo establecido en el mapa o que no lo entendían, incluso identificaban otras zonas de mayor precariedad fuera del mapa.

Entre los temas consignados en los relatos de actores fue que había otros lugares más pobres:

“En el terreno había una contradicción del Mapa de Pobreza con la realidad”.

“Existen AUP, como barrios o colonias no precarias, y existen otras muy precarias que no se encuentran en el mapa”.

Sobre este punto hay que considerar que el mapa de pobreza utilizó como base de información el VI Censo de Población y V de Vivienda, 2007, y que cuatro años después,

algunas condiciones socioeconómicas de la población en los AUP estudiados, habían cambiado, creando dudas sobre la objetividad del instrumento.

Además, se interpretó que a cada AUP correspondía una comunidad, cuando el mapa indicaba que un AUP puede integrar varias comunidades. Esto concurrió como un desencuentro de conceptos. Por un lado, estaba el AUP visto como una agrupación de viviendas con características similares que recurrían a pequeñas unidades territoriales urbanas (manzanas); y por otro, el concepto tradicional de comunidades, barrios y colonias, muy arraigado en el contexto urbano municipal, donde estas unidades habitacionales son sub-unidades municipales.

Esto requirió la intervención del FISDL, que conjuntamente con los equipos municipales fueron resolviendo los problemas puntuales en el terreno. El Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social 2010 fue una de las herramientas clave para poder diseñar el PATI y el instrumento base empleado para focalizar los asentamientos urbanos precarios. A raíz de las observaciones presentadas, en el año 2012, el PNUD, con el objetivo de complementar la información y facilitar la interpretación de la herramienta, realizó una actualización para los 25 municipios priorizados por Comunidades Solidarias Urbanas, con participación de las municipalidades.

Las modalidades de ejecución del PATI

Para la reconstrucción histórica del PATI se contempla, además de la reseña sobre su origen e inicio, un elemento clave que fue las distintas modalidades de ejecución, considerando que a partir de un programa base (PATI/Urbano), se fueron desarrollando algunas variantes que dieron como resultado nuevas modalidades de implementación, ya sea por el tipo de población a atender, el tipo de crisis que mitigar y el tipo de intervención.

A continuación, se describirán los aspectos relevantes de cada modalidad del programa: PATI Ida y PATI Urbano.

➤ *El PATI Ida*

Entre noviembre de 2010 y octubre de 2013 se ejecutaron siete convocatorias en 11 municipios, cubiertos por la modalidad PATI Ida.

En noviembre del 2009, El Salvador enfrentó los efectos devastadores de la tormenta tropical Ida, especialmente la zona central y para central del país, por lo que el Gobierno Central, ante la emergencia, decidió implementar el PATI en 11 de los municipios más afectados, los cuales estaban localizados en los departamentos de Cuscatlán, San Vicente, La Paz, San Salvador y La Libertad. La meta de atención fue de 16,370 participantes.



La Tipología de Municipios El Salvador 2007 clasifica en cinco categorías los municipios según cantidad de población, nivel de ruralidad, actividad económica y necesidades básicas insatisfechas. De los 11 municipios afectados, tres eran considerados como intermedios y ocho como intermedio-bajo, ya que son de tamaño poblacional menor a 60 mil habitantes. Eran principalmente rurales y tenían una relación de contribuyentes de IVA intermedio-bajo y un mayor de nivel de necesidades básicas insatisfechas²¹.

El financiamiento de esta intervención fue cubierto por el convenio de donación de alcance limitado para el proyecto “Mitigación de los Efectos de la Crisis Financiera Global, actividad No. 519-0462 Crecimiento Económico para el Siglo 21 (CRECER 21)”, firmado en marzo 2010 entre el Gobierno de El Salvador y el Gobierno de los Estados Unidos a través de USAID.

El PATI Ida dio inició en noviembre 2010, retomando el diseño y los instrumentos del PATI Urbano, pero realizando adecuaciones a la realidad de los municipios afectados por la tormenta. En esta modalidad se consideraron las comunidades afectadas por la tormenta Ida identificadas por las municipalidades y complementariamente se utilizó el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social (FLACSO, MINEC, PNUD, 2010) como instrumento de focalización; así mismo, amplió los criterios de elegibilidad incorporando personas afectadas en el contexto de desastre provocado por la tormenta.

²¹ FUNDAUNGO, “Tipología de Municipios El Salvador 2007”, Programa PROMUDE-GTZ, El Salvador, marzo 2009.

Durante las tres primeras convocatorias de la modalidad, los proyectos comunitarios se concentraron en la realización de acciones de mitigación de riesgos: limpieza de árboles y lodo arrastrado por la tormenta a las playas, cuencas y quebradas; levantamiento de escombros y apertura de canales, así como la construcción de pequeñas obras de infraestructura.

En el curso de la cuarta convocatoria, se enfatizó el impulso a proyectos productivos y sociales (huertos caseros y proyectos de alfabetización), algunas municipalidades promovieron y apoyaron financieramente proyectos productivos. De acuerdo a los fondos asignados a esta intervención, la cuarta convocatoria sería la última a ejecutar, sin embargo, en el primer trimestre 2012 se logró la ampliación del programa para implementar la quinta y sexta convocatoria y aumentar la meta de participación a 24,455 personas en los 11 municipios.

Durante la quinta convocatoria, en algunos AUP, hubo problemas de movilización de participantes en los territorios debido al control de las pandillas. Sin embargo, esto no trascendió debido a la incidencia del personal municipal (los monitores) en la comunicación con líderes comunitarios para organizar de mejor manera las actividades y evitar al mínimo los traslados de participantes entre AUP.

En la sexta convocatoria, a fines de 2012, en algunos municipios se cambió la manera de efectuar el pago del bono (TMC), pasando de entregas presenciales a cobro en ventanilla bancaria. La medida no tuvo un resultado positivo debido a variables fuera de control del programa, como el coincidir con un alza en el actuar de las pandillas y el problema de liquidez de algunas agencias, lo que llevó a retomar la modalidad de los pagos presenciales.

En el mes de mayo 2013 se logra la segunda ampliación del PATI Ida, la cual permitió implementar la séptima convocatoria y el incremento de atención a 25,801 participantes.

En cuanto a las capacitaciones, estas fueron impartidas por el INSAFORP, cada curso tuvo una duración de 80 horas; por su parte el MTPS impartió la orientación laboral en jornadas únicas de cuatro horas, en la mayoría de municipios, utilizando una metodología diferente al PATI Urbano ya que estuvo a cargo de los gestores de empleo.

El PATI Ida finalizó el 12 de diciembre de 2013, permaneciendo activo durante tres años y dos meses, dando cobertura a 580 AUP y comunidades afectadas por la tormenta Ida, atendiendo en promedio a 25,039 participantes (65% mujeres y 38% jóvenes de 16 a 24 años), quienes ejecutaron 631 proyectos comunitarios. Se abrió oportunidades mediante la capacitación a 24,012 participantes y la implementación de 1,374 cursos de habilitación para el trabajo, se atendió la demanda de ingreso en los 11 municipios más afectados por la tormenta Ida, implementando siete convocatorias atendidas por un contingente de 471 coordinadores, monitores, asistentes y técnicos municipales.

La inversión realizada alcanzó los USD\$24.3 millones distribuidos de la siguiente manera: USD \$ 15.0 millones en Transferencias Monetarias Condicionadas; USD \$ 4.2 millones en Capacitación; USD\$1.5 millones en Transferencias de Gastos Administrativos a

municipalidades; y USD\$ 3.6 millones en aporte de contrapartida a proyectos comunitarios realizada por las municipalidades.

Entre las características relevantes del PATI Ida se pueden mencionar el interés de todos los alcaldes y alcaldesas en la ejecución del programa, expresado en la entrega de contrapartida y el aporte de maquinaria para iniciativas productivas surgidas en el PATI; así mismo, la permanencia de la mayoría de equipos PATI durante los tres años de ejecución del programa. Por otra parte, el nivel de cumplimiento de meta de participantes en el programa siempre fue mayor al 80% en todas las convocatorias y se destaca el ambiente de buena convivencia entre participantes a través de actividades recreativas como la celebración de cumpleaños, excursiones, apoyos a miembros de la comunidad, entre otros.

El PATI Ida promovió el acercamiento entre participantes y gobiernos locales, descubrió y fomentó liderazgos y propició la convivencia comunitaria.

Ampliaciones al PATI Ida

Las ampliaciones fueron justificadas a partir del propósito de seguimiento y profundización de los resultados positivos obtenidos por la modalidad PATI Ida en 11 municipios, así como en la expansión del programa a seis municipios urbanos de alta precariedad y altos índices de violencia, que habían terminado su participación en el PATI URBANO. Estas fueron siempre financiadas por USAID con fondos del Convenio No. 519-0462 .

En Septiembre de 2012, tuvo lugar la primera ampliación de fondos por USD\$6.7 millones de dólares, lo cual permitió la quinta y sexta convocatoria en los 11 municipios del PATI Ida; y en mayo 2013 se dio la segunda ampliación de fondos por USD\$ 3.0 millones de dólares, destinada a cubrir la séptima convocatoria en siete municipios Ida y seis municipios urbanos, totalizando la cobertura del Programa a 18 municipios y una meta de atención a 28,267 participantes.

La primera ampliación se desarrolló de acuerdo a lo planificado, con una ejecución promedio del 87%, sin embargo, en la ejecución de la segunda ampliación (Julio 2013) se tuvo una dificultad, debido a publicaciones en medios de comunicación referidas a “*distribución de cupos PATI a Pandilleros*”, según declaraciones de los alcaldes de Ilopango y Quezaltepeque.

Lo anterior generó duda en USAID sobre el cumplimiento de procedimientos de incorporación de participantes en el programa, por lo que inició una revisión documental, asistida por el equipo técnico de FISDL, al final de la cual, emite su conclusión en Carta de Implementación No. 12 de fecha 5 de septiembre 2013, en el sentido de excluir del financiamiento seis municipios urbanos (*Ilopango, Quezaltepeque, Delgado, Mejicanos, Panchimalco y Sonsonate*) denegando además la incorporación del municipio de La Libertad en la 7ª convocatoria, por lo que únicamente se ejecutaron USD\$900 mil dólares de los USD\$ 3.0 millones asignados.

De lo anterior, el PATI Ida mantiene la cobertura de 11 municipios, ejecuta siete convocatorias y llega a una meta de atención a 25,801 participantes. Por su parte, el FISDL realizó gestiones ante la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) y Ministerio de Hacienda, a fin de dar cumplimiento a los compromisos con los participantes de los municipios excluidos del financiamiento USAID, para la entrega de las transferencias Monetarias Condicionadas y de la Capacitación, mediante la obtención de refuerzo presupuestario del Programa con recursos del Programa de Apoyo Comunidades Solidarias de El Salvador, *para los municipios: Ilopango, Quezaltepeque, Mejicanos, Panchimalco, Sonsonate y La Libertad*; y Fondo General, *para el municipio de Delgado*.

➤ **El PATI Urbano**

Entre marzo de 2011 y diciembre de 2013 se han ejecutado cinco convocatorias de un total de seis programadas, con una meta de atención inicial de 40,000 participantes en 25 municipios de El Salvador con mayor cantidad de población en AUP. El financiamiento es parte del convenio de préstamo BIRF 7811-SV para el proyecto “Apoyo al Ingreso y Empleabilidad en El Salvador”, suscrito en julio del 2010 entre el Gobierno de El Salvador y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF).



El programa priorizó la atención en la población, que de acuerdo al Mapa de la Pobreza Urbana y Exclusión Social 2010, vive en AUP en condiciones de pobreza extrema y alta, especialmente mujeres jefas de hogar y jóvenes entre 16 a 24 años.

En las primeras tres convocatorias del PATI Urbano (entre abril de 2011 y diciembre de 2012), el programa fue ganando la confianza de la población. Gradualmente se realizaron cambios en la formulación de los proyectos comunitarios y se introdujeron proyectos con perfiles que incluyeran temas sociales, culturales, educativos y productivos.

La segunda convocatoria marcó el posicionamiento del PATI como programa social exitoso a nivel nacional, dado que tuvo una participación de más de doce mil participantes y un cumplimiento de meta del 99%, con lo que se compensó la baja participación en la primera convocatoria.

Sin embargo, en este mismo período ocurrió una distorsión en la operatividad del programa, relacionada a la manipulación político-partidaria de algunos gobiernos locales en el marco del proceso de elecciones municipales 2012-2015, lo cual provocó malestar entre participantes. Para manejar la situación, el FISDL tomó medidas de salvaguarda del programa a través de la firma de una carta compromiso entre alcaldes/as y el FISDL para contrarrestar el uso indebido del mismo.

Para la tercera convocatoria, y a partir del cambio de partido político de los nuevos Gobiernos Municipales, principalmente en el Área Metropolitana de San Salvador, ocurren cambios en los equipos PATI municipales, requiriendo que se volviera a capacitar a este personal para que pudiera manejar los procesos establecidos en la guía operativa para su ejecución. Durante esta convocatoria se realizaron ajustes a la guía operativa. En esta convocatoria el municipio de San Marcos declina su participación en el Programa, aduciendo que no estaban preparados para continuar, debido a situaciones de reorganización interna.

Entre la tercera y la cuarta convocatoria, de octubre del 2012 hasta abril del 2013, se desarrolló una convocatoria piloto dirigida a 10 municipios (parte de los 25 urbanos que en ese momento ya no tenían intervención del Programa) en la que se consideró como parte de la intervención PATI un componente de inserción productiva (que incluía asistencia técnica y capital semilla para emprendimientos productivos), que se trabajó desde el FISDL como propuesta para responder a la inquietud de “qué pasa con las personas participantes al finalizar en el programa”, en términos de ingresos económicos. Esta intervención fue financiada con fondos del Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias de El Salvador – PACSES. Este esfuerzo se identificó como PATI Productivo.

En febrero de 2013, la cuarta convocatoria estuvo marcada por el inicio de los talleres de Orientación Laboral, con un equipo de psicólogos del MTPS, quienes complementaron la capacitación brindada por el INSAFORP. El cambio fue importante en virtud de que en los talleres se entregaba información básica sobre herramientas para buscar empleo, para elaborar una hoja de vida y orientaciones para fortalecer la autoestima. Esta información fue muy apreciada por las personas participantes, porque además permitió aumentar las horas de formación técnica laboral.

Para la quinta convocatoria se realizó una revisión general del programa que permitió identificar 1,200 cupos disponibles, resultantes de baja inscripción y participantes que no finalizaron el programa en convocatorias anteriores. Dichos cupos fueron redistribuidos entre seis municipios que mostraron interés en implementar una convocatoria adicional, considerando que habían concluido sus convocatorias programadas.

En cuanto a aspectos de seguridad, las primeras convocatorias tuvieron un ambiente propicio para el trabajo de los equipos PATI municipales (coordinadores y monitores). Las condiciones de acceso a los AUP y de colaboración por parte de las comunidades para ejecutar los proyectos eran muy buenas, situación que cambió entre la cuarta y quinta convocatoria, ya que se agudizó la situación de inseguridad en los AUP, coincidiendo con el momento del rompimiento de la tregua entre pandillas²².

A finales de 2013, el PATI Urbano se encontraba en su fase final de ejecución (quinta y sexta convocatoria). En esa época daba atención de 37,444 participantes (74% mujeres y 32% jóvenes de 16 a 24 años), de los cuales se ha capacitado a 27,700²³ participantes. La cobertura territorial se ha dado en 582 AUP, sobrepasando la meta de 412 en pobreza extrema y alta, ya que se incluyeron en menor porcentaje, asentamientos calificados en el Mapa de Pobreza de moderada y baja así como otras comunidades colindantes; además se han ejecutado 987 proyectos comunitarios.

La inversión realizada al término del 2013 alcanzó los US\$32.75 millones distribuidos de la siguiente manera: US\$19.4 millones en Transferencias Monetarias Condicionadas; US\$3.59 millones en Capacitación; US\$2.5 millones en Transferencias de Gastos Administrativos a municipalidades; US\$1.26 millones en fortalecimiento municipal y US\$6.0 millones en contrapartida para proyectos comunitarios por parte de las municipalidades.

El PATI urbano trabajó con población vulnerable y en exclusión social, que en su mayoría residen en asentamientos que coinciden con base de población, zonas de control de pandillas y que históricamente no habían sido atendidas por programas de gobierno. De ahí, la alta valoración de la población sobre esta intervención que cumplió con su objetivo explícito de proteger los ingresos y que además incidió en las relaciones de las personas, de las familias y de la comunidad, mejorando la comunicación y la confianza entre otros aspectos. Por ejemplo, las actividades de convivencia se volvieron una práctica frecuente; se realizaban acciones de solidaridad como la creación de espacios de atención de hijos e hijas de participantes, mejoramiento de comunicación entre vecinos y otros. A través de la ejecución de los proyectos comunitarios también se mejoraron las condiciones de vida de las comunidades.

El PATI Urbano provocó sinergias entre instituciones a nivel local (Unidades de Salud, Centros Educativos, PNC, CENTA, ONG) y a nivel nacional (SECULTURA, MINED-

²²Tregua entre pandillas: se refiere al proceso de acuerdos entre las diferentes pandillas en territorios específicos que fueron denominados libres de violencia, con el objeto de disminuir los asesinatos, el acoso en los centros escolares y las acciones violentas de control de territorio, promovidos por el obispo Fabio Colindres y Raúl Mijango como mediadores.

²³ Incluye participantes capacitados de 1^º a 4^º convocatoria.

Programa Nacional de Alfabetización, ADS), las cuales perseguían la complementariedad de acciones principalmente en la ejecución de los proyectos comunitarios, contribuyendo con ello al uso eficiente de los recursos. Estas sinergias contribuyeron además al crecimiento personal a través de charlas de sensibilización sobre temas de salud, economía familiar, salud sexual y reproductiva, entre otros.

El PATI Urbano resultó ser un programa social de impacto e inédito en las zonas urbanas del país, con una metodología de priorización de participantes efectiva que generó credibilidad entre la población y los gobiernos locales. Además, innovó en la forma de articular esfuerzos y recursos entre los niveles central y local.

Ampliación al PATI Urbano

A partir de los resultados de la ejecución del PATI Urbano y como parte del análisis que realizó el Gobierno de El Salvador en conjunto con la Misión del Banco Mundial, sobre la ejecución de los fondos del préstamo 7811-SV del “Proyecto de Protección Social y la Empleabilidad”, en el marco de la Evaluación de Medio Término en el mes de marzo 2013, se reconoció que el programa ha contribuido significativamente a promover la convivencia comunitaria, a elevar la autoestima de las personas participantes y a mejorar la percepción de seguridad en dichos asentamientos, por lo que se acordó la reorientación de USD\$3.2 millones del componente 2, de dicho préstamo, para la ampliación del PATI.

En consideración de la evaluación y opinión del Banco, el FISDL elaboró una propuesta de ampliación que contenía dos componentes adicionales, que eran Inserción Productiva y Convivencia, a manera de realizar acciones en torno a esos temas, sin embargo, aún cuando dichas bondades fueron expresadas por el Banco, la propuesta de ampliación fue aprobada según el diseño original del PATI Urbano, sin esos dos componentes.

Esta ampliación significó la implementación de la sexta convocatoria con una proyección de 3,500 participantes en 11 municipios, de los cuales, siete son de nueva incorporación que forman parte de los cincuenta municipios con mayor número de asentamientos urbanos precarios, según el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, PNUD 2010, con lo cual la meta del programa se amplió a 43,500 participantes. La convocatoria se lleva a cabo en el período junio-diciembre/2014.

Las ampliaciones del programa son consecuencia de la efectividad del diseño, la demanda de las municipalidades, la confianza de las comunidades y la adecuada gestión desde el FISDL con su capacidad instalada en interacción con las instituciones coejecutoras.

Al momento de elaborar este documento, el Gobierno y el Banco Mundial tienen en proceso una adenda al Convenio de Préstamo con el fin de extenderlo hasta diciembre 2015 y así desarrollar una posible intervención para ampliar a otros municipios la séptima convocatoria del programa.

Hitos del Programa

En el programa se identifican tres hitos importantes: el primero, relacionado con la visibilidad del programa; el segundo, con la transparencia y contraloría del mismo; el tercero, con la puesta en marcha de alternativas para la generación de ingresos del participante a la salida del programa. Estos hechos o eventos han servido como punto de referencia o de giro en su filosofía y procesos claves.

Para facilitar la visualización de los hitos con relación a la cronología del programa, se ha elaborado la gráfica que se presenta a continuación, a fin de ubicar los hitos y las convocatorias en una línea de tiempo.

Gráfico 1: Hitos y cronología del PATI



Fuente: Elaboración propia FISDL-CSU 2014

➤ **Hito 1: La “PATIMANÍA” de Guadalupe, visibilizando el programa**



“Aquí nació la PATImanía, esa fue una experiencia muy buena, un grupo de mujeres comenzó a poner en práctica lo que habían aprendido en el Programa, y aún hay pequeños negocios a raíz del PATI, en Agua Agria hay un grupo de mujeres que hace piñatas, unos jóvenes que tienen su tienda de pinturas y artesanías, otras de cocina, de ropa.” **Juan Antonio Cerritos, Alcalde del municipio de Guadalupe, San Vicente.**

La primera Patimanía, una especie de feria para exposición de logros y proyectos comunitarios, marcó el ciclo de vida del Programa, en el sentido que se convirtió en una especie de graduación de participantes y de lo que se podía hacer más allá de las transferencias monetarias y la capacitación. El primer evento se realizó al final de la primera convocatoria del PATI IDA en mayo 2011, en el municipio de Guadalupe, San Vicente. La intención era mostrar los resultados del aprendizaje alcanzado y los proyectos comunitarios y los cursos de capacitación.

Esta PATImanía contribuyó a visibilizar el programa en término de los buenos resultados de la primera convocatoria del PATI IDA y de los avances en los proyectos comunitarios del PATI Urbano, en el marco de gestión de gobierno del presidente Funes y su vinculación con los gobiernos locales.

Como resultado de dicha actividad, se observó que las autoridades municipales ampliaron su visión sobre las posibilidades de proyectos comunitarios que podían ejecutar, incorporando tipología social y productiva, en función de brindar oportunidades de ingreso a los participantes. Por parte del FISDL, también dio la pauta para iniciar e incorporar al diseño del programa, el componente de Inserción Productiva en el esquema de lo que se llamó Estrategia de Salida de población PATI.

A lo largo del programa, se realizaron cuatro PATImanías. La primera fue en Guadalupe, con el eslogan “Queremos apoyarte mientras te superas” (mayo 2011, Guadalupe, San Vicente); la segunda PATImanía Playera bajo el lema “*El PATI Cambia mi Vida*” (julio 2012, Puerto de La Libertad, La Libertad); la tercera PATImanía Navideña con la consigna “*La oportunidad de superarte*” (diciembre 2012, Parque Cuscatlán, San

Salvador), y la cuarta PATImanía Productiva con el lema “*Pescando Oportunidades*” (noviembre 2013, CIFCO San Salvador).

Esta actividad creó un foco de interés en los municipios. Tuvo efectos en las autoridades municipales, equipos PATI y participantes, sus familias y sus comunidades, ya que en las PATImanías encontraban un lugar para comercializar los productos que elaboraban en los proyectos o desde su emprendimiento. Además, este espacio fortaleció los vínculos entre autoridades locales y participantes, dado que la municipalidad apoyaba con todo lo que necesitaban para hacer una buena presentación de sus logros en el evento, contribuyendo con ello a dar una buena imagen del municipio.

Las PaTImanías fortalecieron la identidad de participantes, haciéndoles sentir orgullo de su procedencia y de sus logros en el programa; les permitió también valorar el trabajo asociado, mostrando que las iniciativas micro podían alcanzar un desarrollo, abriéndose hacia el exterior y no solo en sus comunidades.

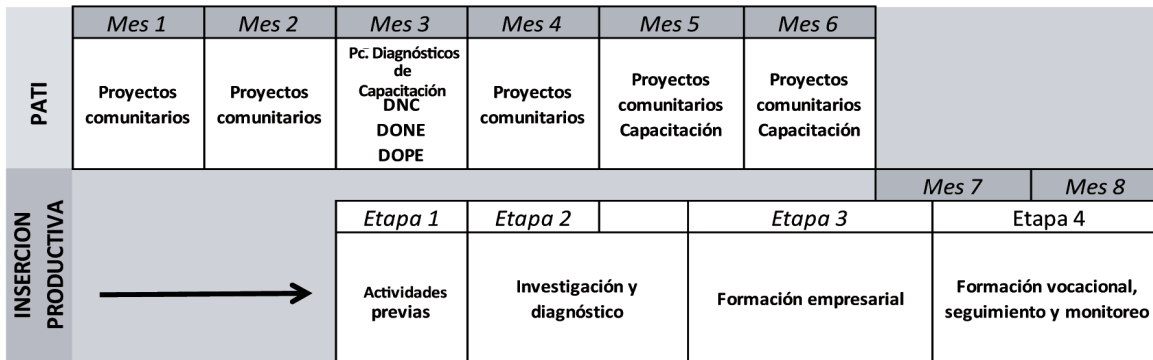
➤ ***Hito 2: PATI Productivo, buscando una estrategia de generación de ingresos para participantes del programa***



El piloto del PATI Productivo ejecutado en municipios urbanos, surge como una alternativa para generar ingresos de participantes a su salida del programa, producto de una reflexión que estaba presente en la alta dirección del FISDL desde el inicio del programa y que fue reafirmada en los resultados de la PATImanía de Guadalupe.

En el PATI Productivo confluye la convocatoria PATI, cuyo ciclo de ejecución es de seis meses, y el componente de inserción productiva, a partir del tercer mes de la convocatoria PATI.

Gráfico 2: Ciclo de vida PATI Productivo



Fuente: FISDL-CSU 2014

* Diagnósticos de Capacitación

El componente de inserción productiva, diseñado por el Departamento de Desarrollo Económico Local del FISDL, incluye la elaboración de un diagnóstico territorial para identificar demanda y oferta, desarrollo de formación empresarial, elaboración de planes de negocios y la entrega de un “bono productivo” que consistía en insumos para el emprendimiento de acuerdo a un plan de negocios elaborado.

La población objetivo de inserción productiva fueron aquellas personas participantes que mostraron aptitudes emprendedoras desde la capacitación y proyectos comunitarios de la convocatoria activa o convocatorias previas.

A fin de facilitar la compatibilidad de la población PATI con los fines del componente de inserción productiva, en esta convocatoria, la edad de las personas participantes se priorizó entre 16 y 30 años; además se requirió que los proyectos comunitarios fueran de tipología productiva con una perspectiva de emprendimiento, como por ejemplo los huertos comunales, cosmetología, cocina, panadería, cultivo de tilapias, corte y confección, entre otros; y la capacitación se orientó hacia el fortalecimiento de capacidades en actividades emprendedoras.

Esta convocatoria dio inicio en octubre de 2012, finalizando en abril de 2013 la intervención PATI, y en agosto del mismo año el componente de inserción productiva. Fue ejecutada en 10 municipios urbanos: Tonacatepeque, Quezaltepeque, Cuscatancingo, Acajutla, San Vicente, Sonsonate, Mejicanos, Ilopango, San Salvador y Delgado, siendo financiada con fondos del Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias de El Salvador-PACSES.

Se atendieron en promedio 3,151 participantes, quienes ejecutaron 90 proyectos comunitarios con características productivas; de esta población se capacitó a 2,268 participantes.

Del total de población PATI de la convocatoria, el componente productivo atendió 1,253 participantes (40%) implementado 330 iniciativas productivas, quienes recibieron adicionalmente asesoría empresarial, un bono productivo (capital semilla) en forma de insumos y equipos y capacitación especializada.

La inversión realizada alcanzó los USD\$2.94 millones distribuidos de la siguiente manera: USD\$ 1.69 millones en Transferencias Monetarias Condicionadas; USD\$0.42 millones en Capacitación; USD\$0.23 millones en Transferencias de Gastos Administrativos a municipalidades; y USD\$0.6 millones en el componente productivo.

El aspecto productivo se encontraba postulado en el programa, como una de las acciones complementarias orientadas a fortalecer el empleo juvenil y las iniciativas productivas, en armonía con las orientaciones contenidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014, pero no fue incorporado como objetivo formal del Programa, ni contaba con acciones específicas hasta la creación del piloto de PATI Productivo. La implementación del piloto validó la pertinencia de la Inserción Productiva como una estrategia de salida efectiva para la población PATI, que posteriormente se definió fuera dirigida a ex participantes PATI.

El PATI Productivo fue un hito ya que además de permitir validar la metodología de Inserción Productiva, el FISDL dio continuidad al esfuerzo a través del Departamento de Desarrollo Económico Local, dando paso con ello a la formulación de lo que debiera ser, un programa de “Emprendimiento Solidario”, para ser implementado con población focalizada que egresa de los programas sociales que contemplan transferencias monetarias, con el fin de estimular la productividad y la generación de ingresos por sus medios. Al momento de esta sistematización la propuesta está en etapa de preparación para ser presentada al Consejo de Administración del FISDL, así como la gestión de recursos (USD\$ 500) para su continuidad en 2014-2015.

Caso de éxito

Blanca Guadalupe López
29 años
PATI- Inserción Productiva
Delgado, San Salvador

“Estar en el PATI me ha cambiado la vida, jamás pensé entrar en un programa así, aprender técnicamente el manejo de animales...”

Blanca Guadalupe López, como participante del PATI, recibió la capacitación sobre especies menores. Actualmente, está en la fase de Inserción Productiva. Tiene crianza de conejos, codornices y pollos de engorde, que viene reproduciendo para continuar con el negocio de vender huevos y carne entre los vecinos.

“Antes era solo ama de casa y cuidaba a las niñas. Cuando supe del PATI, yo creía que por ser mayor de edad no iba a poder entrar, yo quería entrar porque sabía que iba a tener nuevas oportunidades. Ahora, he aprendido cosas nuevas, le ayudo más a mi hogar y me siento contenta con la crianza de animalitos que tengo”.



“Mi esposo y mis hijas, me apoyan con todo, las niñas me ayudan a cuidar los animalitos; les gusta mucho porque ahora comemos mejor, nos damos el gustito de comer conejo y huevos de codorniz”.

“Me gustó el PATI, porque aprendí a trabajar en equipo, nos conocimos unas con otras, ahí me desarrollé un poco más, y aprendí a criar conejos y conocí las codornices porque no las conocía”.

A partir del PATI, Blanca Guadalupe pasa al componente de Inserción Productiva, con el negocio de crianza y comercialización de pollo de engorde; se ha convertido en un modelo para la comunidad, situación que le abre otras posibilidades de participación en otros proyectos comunitarios que promueve el Gobierno Central.

“Ahora me siento segura, me apunté con un proyecto de producción de tilapia con el ISTA y también con el CENTA. Me siento contenta de aportar a los gastos de la casa... de lo que vendo, dejo mitad para la comida de los animales y la otra mitad la tomo como mi sueldo”

“Yo le digo a otras mujeres que siempre hay que ponerse una meta, buscar la mejora para uno y para la familia, porque el bienestar es más para los hijos que uno tiene”.

➤ **Hito 3: Salvaguarda del PATI, promoviendo transparencia**



La cultura política en El Salvador está marcada por una práctica clientelista en la función pública en general, la cual es alentada por los constantes procesos electorales a los que están sometidos, principalmente los gobiernos locales, ya que ocurren cada tres años. El

PATI, desde su inicio y hasta el 2013, ha enfrentado un proceso electoral municipal, el cual fue afectado por esa cultura política, en donde algunas municipalidades quisieron hacer uso del programa para beneficios político, partidarios o personales.

En este sentido, las personas participantes, coordinadoras y monitoras identificaron tres tipos de prácticas que lesionaron el programa: a) utilización de colores y de símbolos partidarios en actividades propias del programa; b) se movilizó a participantes del programa hacia actividades proselitistas en horas de ejecución de los proyectos comunitarios; y c) en los municipios donde hubo cambio de gobierno local se retiró el apoyo a los proyectos, se perdieron documentos, y sobre todo, hubo cambios de personal, lo cual afectó la ejecución de las actividades.

Por ello, en el contexto del proceso electoral para Concejos Municipales y Diputados 2012-2015, en función de dar algún tipo de respuesta a esta problemática que se estaba enfrentando, el 28 de febrero de 2013 FISDL implementa en acuerdo con las autoridades municipales, la firma de una **“Carta compromiso para Blindaje Electoral”**, con el objeto de prohibir cualquier tipo de propaganda o inducción del programa y sus participantes para fines electorales, ideológicos o personales, como parte de las acciones de salvaguarda de los programas sociales.

En la carta se expresa la voluntad de los gobiernos locales de no hacer uso partidario del programa, de no utilizar indumentaria alusiva a partidos políticos ni obligar a las personas participantes y personal del PATI a tomar parte en actos proselitistas dentro del horario del programa. Este acto fue acompañado por dos instituciones rectoras del tema, como testigos de honor a través de sus representantes, el subsecretario de Transparencia y el presidente del Tribunal de Ética Gubernamental.

Adicionalmente, el FISDL realizó otras acciones de refuerzo a la salvaguarda del programa, orientadas a fortalecer el conocimiento de los derechos y deberes de las personas participantes en el PATI, mediante campañas divulgativas en los eventos de pago; promoción de la rendición de cuentas y transparencia mediante actos de cierre de convocatoria; y rendición de cuentas institucionales.

La firma de la carta compromiso, así como la realización de acciones de salvaguarda en el PATI, es un hito porque permitió manejar los efectos de la cultura nacional de corte clientelista desde gobiernos locales y desde participantes, que puede marcar hacia el futuro la implementación transparente y ética de los programas de este tipo.

En concordancia con esto y como parte del fortalecimiento municipal desde el Programa, se acompaña a los municipios en una serie de acciones con el fin de salvaguardar socialmente este tipo de Programas, dirigidas a concejos municipales, gobiernos locales, sociedad civil, comunidades y otras instancias relacionadas.

Capítulo IV. Aporte del PATI a la empleabilidad, la cohesión, las sinergias y el fortalecimiento municipal



El PATI recoge los principios del SPSU y los elementos claves del enfoque de derechos, los cuales permiten afirmar que el programa ha aportado al Sistema no solo por los resultados planificados, sino por los resultados en ámbitos no esperados que surgieron del apropiamiento del concepto de protección social por parte de los ejecutores, Al asumir esta filosofía para desarrollar estrategias de trabajo, como en la población participante, por las transformaciones personales y de su entorno.

Esta es la visión que postula Comunidades Solidarias Urbanas y, por consiguiente, el SPSU para involucrar activamente a todas y todos los actores de la sociedad para asegurar y garantizar la inclusión social y el mejoramiento de vida y bienestar de la población particularmente aquellos sectores más pobres. Ello constituye el nuevo estilo de gestión territorial para promover el desarrollo local.

Empleabilidad

La estrategia clave en el diseño del programa para abordar la empleabilidad ha sido la capacitación técnica y orientación laboral a participantes; sin embargo, para articular estas acciones con el sistema de empleabilidad, hace falta desarrollar de una manera clara, el tema de los servicios de intermediación laboral.

Lo anterior se manifestó en la opinión de algunos participantes al asegurar que con las clases de orientación laboral del que impartió el MTPS se motivaron para ir a buscar empleo. Sin embargo, la mayoría enfrentó limitaciones como la escasa oferta de oportunidades de empleo de las empresas existentes en la zona, además del requerimiento de mayores niveles de escolaridad, la exigencia de experiencia previa a la población joven, la exclusión de las oportunidades a personas mayores de 30 años y los antecedentes de participantes, como la estigmatización del lugar de residencia, esto incidió en que los participantes se orientaran más a las actividades de inserción productiva.

Las oportunidades fueron mucho mayores en las zonas donde se concentran empresas como el área metropolitana de San Salvador, el Valle de San Andrés, Santa Ana, San Miguel y otras. En *“algunos casos los muchachos cambiaban sus direcciones para poder buscar empleo”*, comentó un Asesor de Desarrollo Local (ADL), en relación con la estigmatización que los empleadores tienen sobre los lugares de residencia de los buscadores de empleo provenientes del PATI, principalmente por ser zonas de riesgo social.

Una experiencia muy interesante se dio en octubre 2011 cuando en el marco del “Programa de Mejoramiento de Acceso al Empleo” del USAID para mejorar el acceso al empleo”, se genera una intervención específica para población PATI denominada “Jóvenes Comprometidos”, en alianza con 10 municipalidades, con el que se logró la inserción laboral de aproximadamente 500 participantes del PATI en diferentes empresas privadas e Instituciones públicas.

Esta experiencia fue positiva por la metodología implementada, que consistía en capacitar en áreas de gran demanda en el mercado laboral y paralelamente asistir a pasantías en las empresas involucradas. Los participantes eran seleccionados entre aquellos cuya edad era de 18 a 24 años, bachilleres y quienes mostraban compromiso en asistir a las pasantías. En ese período, los participantes recibían su bono por parte del PATI, ya que la pasantía se tomó como parte de su corresponsabilidad comunitaria. Un factor de éxito fue que los participantes estaban respaldados ante las empresas por la institución patrocinadora (USAID). Esta experiencia amerita una profundización por sus resultados positivos.

Sobre los resultados en el componente de capacitación, el estudio de evaluación de impacto del PATI en la ocupación laboral, realizado por FUSADES²⁴, reseñó que el programa contribuyó a aumentar la participación de la población de los AUP en el mercado laboral. Al compararlos con el

²⁴Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, Evaluación de Impacto, Síntesis del estudio más amplio de Béneke de Sanfeliú (2014), FUSADES.

comportamiento de la inserción laboral de no participantes, el crecimiento promedio de los que sí participaron fue mayor que los primeros en un 4.6% al terminar el PATI y de 8.6% un año después. Sin embargo, este incremento en participación laboral se dio únicamente entre las mujeres, en un 5.9% al final del programa, y de 6.6% a un año después. En forma similar, el efecto se dio solo en los/as jóvenes, más no entre adultos, en 9% al terminar el programa, y 8.4% un año después. El impacto solo se registró entre personas con al menos noveno grado aprobado, en 9% al terminar y de 10.9% al final de un año.

Considerando que la mayoría de población PATI adquiere capacidades para insertarse al mercado laboral, se vuelve imperativo contar con una estrategia sólida de orientación e intermediación laboral, que vaya más allá de las bolsas de empleo, e incluyan alternativas innovadoras para iniciar al participante PATI en el mercado laboral, partiendo de “ganar experiencia”, como el caso de Jóvenes Comprometidos del USAID.

También es necesario la relación entidad formadora – entidad mediadora, a fin de que tengan una mirada compartida y complementaria de las estrategias de empleabilidad.

En el PATI, la orientación laboral se convierte en un complemento del proceso de formación del participante en cuanto a mejorar sus habilidades para el trabajo y las oportunidades de acceder a un empleo. En ese sentido, el MTPS debería de asumir un rol protagónico, lo cual implica dejar explícitas sus responsabilidades desde el diseño del programa.

HISTORIA DE ÉXITO

Mauricio de Jesús García Ortiz
59 años, colonia Santa María, El Portezuelo
Santa Ana

“El PATI me ayudó a mejorar mi calidad de vida y de todas las personas que uno puede alcanzar al incorporarlos al trabajo”

Mauricio de Jesús participó en la 2ª. Convocatoria del PATI entre 2011-2012 y se capacitó en panadería. Por ser líder en su comunidad, colaboró en la primera convocatoria.

“El PATI nos da la oportunidad de empezar a trabajar y nos empuja. Una vez saliendo del PATI, uno se queda con lo que aprendió y hay que empezar, ya llevo sobre dos años trabajando”.

“Me llamó la atención la panadería por ser un producto que se consume a diario, comencé con dos libras de harina, ahora trabajamos más, hay movimiento, es una fuente de trabajo y de ingresos para el hogar”.



“El PATI vino a darnos una iniciativa y un empujón económico, material y se puede decir, que hasta espiritual, porque ya trabajando, uno se quita de cosas que no tiene que hacer y agarra impulso, nos motiva a luchar y a seguir aprendiendo, hasta ya aprendí pastelería”.

“En los ingresos económicos, antes sacaba el gasto del hogar de otros trabajos y me costaba más, ahora de la panadería y me cuesta menos. Este año voy a dar otro paso que me va a ayudar a salir adelante, tengo un préstamo que estoy pagando de las ganancias de la panadería”.

El PATI me ayudó a mejorar mi calidad de vida y de todas las personas que uno puede alcanzar al incorporarlos al trabajo. Mi señora ya aprendió, dos personas más que me ayudan ya aprendieron y por las mañanas, viene un niño de 13 años a aprender antes de ir a la escuela por la tarde.

Marta Luz García Escobar, compañera de vida de Mauricio, comenta: “La diferencia de antes del PATI es que ahora se mantiene aquí en la casa, hay más comunicación, más alegría, más meditar en Dios. Nos vamos ayudando, vamos progresando y él va enseñando a los demás”.

“Mi mensaje para las mujeres es que aprovechemos las oportunidades que brinda el PATI; que sepan apoyar, porque los dos unidos –empuja uno y empuja el otro, todo camina bien. Que no entremos al PATI solo por el bono, sino por superar un poco más, para contar el día de mañana con un aliciente, algo para trabajar sin depender de los demás”.

Mauricio de Jesús puede mecánica de obra de banco, construyó un cilindro, para trabajar la masa, ahorra tiempo y elabora un pan de mejor calidad. Ha reconstruido con piezas descartadas bicicletas de carga, para la comercialización del pan en la comunidad.

El Programa mostró resultados importantes en la empleabilidad a través de la formación de capacidades que contribuyeron a elevar la autoestima de participantes en la búsqueda de empleo, aunque ante la ausencia de mecanismos de intermediación para vincular esta demanda con la oferta de los empleadores, la población PATI encontró en el autoempleo una opción inmediata para la generación de ingresos.

Esto ocurrió tanto por iniciativa propia de la población participante, como por la intervención del FISDL que incorpora una innovación en su oferta programática con la introducción del componente Inserción Productiva.

Inserción Productiva



El autoempleo resultó una opción real para la población que fue capacitada a través del Programa, ya que motivó que una porción de participantes emprendieran pequeños negocios con sus propios recursos, de una manera sostenible, en las áreas en las que se capacitaron. Esta situación pudo ser comprobada a través del “Diagnostico de empleabilidad y actividades productivas desarrolladas por los participantes”, durante la ejecución del PATI en sus diferentes convocatorias” realizado por el Departamento de Desarrollo Económico Local del FISDL.

Este diagnóstico mostró que a finales de 2013, en 16 de los 35 municipios activos en PATI, existen 606 iniciativas productivas activas de ex participantes del programa, que involucran a 1,378 personas, de las cuales un 72% son mujeres. Ello confirma que la empleabilidad mejora y se mantiene principalmente en el grupo de mujeres, como lo señala la evaluación de impacto del PATI.

Aunado a estos resultados, la intervención directa del componente de Inserción Productiva implementado por el FISDL en 10 municipios, suma 330 emprendimientos que implican 1,253 personas, que en su conjunto permiten validar que la capacitación técnica laboral contribuye al autoempleo y en consecuencia a la empleabilidad. Además, muestra que es pertinente crear programas o componentes complementarios que retomen a las poblaciones con capacidad de auto emplearse que requieren un acompañamiento técnico y financiero para concretar el emprendimiento de forma sostenida.

Este componente dio respuesta a una parte mínima de la población participante, sin embargo mostró buenos resultados que trascienden a la creación del programa para Emprendimiento Solidario. Esta oferta puede considerarse como una opción de salida para aquella población PATI, que habiendo pasado por procesos formativos frente a la ausencia de las estrategias de activación laboral, generen ingresos vía autoempleo.

Cohesión Social y Convivencia

El Programa actuó en la unidad territorial básica del país, que son las comunidades, particularmente aquellas zonas urbanas con mayores condiciones de pobreza, donde, la convivencia y cohesión social han sido debilitadas por un contexto de exclusión, violencia y asistencialismo.

El PATI, al desarrollar sus actividades en el espacio de la vida cotidiana de los participantes, favoreció la interrelación de las personas y con ello, mejoró la confianza y relaciones vecinales para la convivencia. Además, generó capacidad en los miembros de la comunidad para reconocer las problemáticas colectivas e identificar soluciones actuando con otros, encontrando en el proyecto comunitario un medio para atender necesidades comunitarias. A nivel individual, el Programa contribuyó a elevar la confianza y autoestima del participante, despertando su sentido de pertenencia a la comunidad y motivando solidaridad.



José asegura que siempre se ha llevado bien con la gente. La convivencia en el PATI, con personas de todas las edades, las charlas y el trabajo en equipo le ha ayudado mucho a mejorar sus relaciones interpersonales. Cuenta que aprendió más sobre los valores del respeto y la solidaridad. Finaliza diciendo que el PATI es una gran oportunidad para los jóvenes, las mujeres y las personas mayores - **José Reyes, participante PATI, San Salvador**

Lo anterior ocurrió en el transcurso de la convocatoria, ya que la identificación con el PATI, brindaba una oportunidad de convivencia y condición de “igualdad” que permitió olvidar tensiones domésticas o vecinales y en su lugar abría espacios de cooperación, entendimiento, solidaridad, buen humor y hasta de reflexión sobre las problemáticas familiares o individuales, lo cual estrechó y moderó las relaciones interpersonales, así como facilitó el desempeño de las tareas asignadas a cada participante.

"Esto ha dado como resultado", expresaba una participante de San Martín, "que hay una mayor relación entre vecinos, nos conocemos más y hemos colaborado en tiempo fuera, en comités como las iglesias y ADESCOS, de forma voluntaria. Estas decisiones se tomaron dentro del PATI".

El Programa facilitó espacios públicos, como las PATImanía, para dar a conocer a otras personas los resultados del esfuerzo de los participantes; este reconocimiento público fortaleció el sentimiento de corresponsabilidad, movilizó el liderazgo comunal, creó un

sentimiento de solidaridad local/territorial y animó a dejar el aislamiento. Es decir, potencializó la asociatividad e integración entre la municipalidad y la comunidad.

La población mejoró su percepción sobre el trabajo que realizan las instituciones nacionales y las municipalidades, a partir del acercamiento de estas a su territorio. situación que incidió en la autoestima de la personas y en la confianza hacia las entidades de gobierno, generando aceptación de prácticas de ciudadanía como la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

Por ejemplo, la implementación de la capacitación, en la modalidad de centro móvil, (el que INSAFORP llevo a las comunidades) generó en los participantes un aprecio al aprendizaje y valoración del esfuerzo de los facilitadores. Ellos mostraron un alto compromiso social generando empatía con la población, ya que sortearon las limitaciones de servicios donde se desarrollaban los cursos y se adecuaron a las habilidades de las personas a capacitar.

Todo lo anterior permitió la construcción de convivencia y cohesión social mientras la persona estaba activa en el Programa, sin embargo queda fuera del alcance del Programa dar seguimiento a este resultado para que sea sostenible.

Esto se evidencia en la evaluación de impacto, en la que a excepción de la convivencia, donde no se identificaron mejoras en los indicadores de confianza con otras personas de la comunidad y su entorno, en el resto de variables sí se encontró un impacto estadísticamente significativo, principalmente en mujeres y adultos, como se muestra a continuación:

- *Autoestima y estado de ánimo* (Escala de Autoestima de Rosenberg (RSES) y Escala Center of Epidemiological Studies-Depression (CES-D). El rango normal de la escala RSES es entre 25 y 35, y tanto en la encuesta de línea base como en la encuesta de seguimiento, los puntajes RSES promedio que se registraron en todos los estratos y en todos los grupos de comparación fueron cercanos a 22. Para el indicador CES-D, el puntaje de corte que los autores sugieren como indicador de síntomas depresivos es 10, por lo que valores menores a este se consideran normales. Para este indicador, una reducción equivale a una mejora. En general, los puntajes obtenidos eran todos cercanos a 6. En la encuesta de seguimiento los puntajes promedio reflejaban cierta mejora en el estado de ánimo en los grupos en AUP donde está el programa, siendo la mejora mayor entre los inscritos (-0.7 puntos) que entre los no inscritos (-0.3 puntos).
- *Interacciones sociales* (liderazgo, participación en actividades comunitarias). Las personas que participan en organizaciones comunitarias pasó de 6.8% a 7.5%; el porcentaje que ha tenido una posición de responsabilidad dentro de su comunidad en los seis meses anteriores a la encuesta pasó de 8.5% a 11.3%; y el porcentaje de inscritos (T1) que participaba en proyectos comunitarios aumentó de 15.5% a 38.8%.
- *Violencia* (victimización y comportamientos riesgosos). La calificación de seguridad en su comunidad entre los participantes pasó de 6.95 a 7.74 (en una escala de 1 a 10); por el contrario, la percepción de seguridad en las áreas verdes se deterioró, de 5.42 a 4.84.

- *Empoderamiento de las mujeres* (tanto en términos de autoestima como de toma de decisión en el hogar). El caso de las mujeres que toman decisión en conjunto con otras personas, se mantuvo el porcentaje de mujeres participantes con poder de decisión, pero se redujo en los otros municipios.

En el PATI, la convivencia y cohesión social no fue considerada un objetivo o finalidad, sin embargo, la realidad fue demostrando que la metodología PATI propiciaba la convivencia. Los resultados obtenidos demuestran la importancia de contar con este eje temático al actuar en contextos de exclusión y violencia, por tanto, debe convertirse en un componente explícito del programa.

“Vengo de lejos caminando, pero estos seis meses han sido para mí de mucho provecho. La convivencia entre los jóvenes y mayores de edad, ha sido maravillosa, porque nosotros aprendemos de los jóvenes y ellos de nosotros.” **Juan Emilio Flores Orellana, 60 años, Participante PATI, Ciudad Arce**

Consuelo Antonia Pineda Campos
46 años
PATI AUP 3 Campanas, Aguilares

Consuelo Antonia solo se dedicaba a los oficios domésticos. No contaba con un ingreso, ni con espacios para demostrar sus capacidades. Ahora con el PATI, tiene la oportunidad de capacitarse para poner su propio negocio, como ella misma lo confirma.

En Aguilares, uno de los logros más importantes realizados por la alcaldía municipal, con el apoyo de los y las participantes PATI, fue la campaña masiva de limpieza y abatización. Se realizó en todo el municipio, para contrarrestar la proliferación de enfermedades, tales como el dengue y el chinkungunya.



Consuelo Antonia participó en la campaña y cuenta con mucho orgullo: “Yo nunca había hecho eso de abatizar (...) Nunca me había trabado una bomba de humo en la espalda, fumigué como siete casas. Me sentí contenta porque somos mujeres y podemos hacer lo que queramos hacer”.

“Aquí andamos hombres y mujeres. Nosotras no nos quedamos. Hacemos todo parejo, por igual (...) Me siento contenta de participar en el PATI y tener la oportunidad de trabajar, aprender y ganar ese dinerito que nos ayuda como mujeres solas que somos”.

“Con el PATI voy a aprender a hacer sandalias y pastelería, y como también me gusta coser, voy a comprarme una máquina y seguir ganando mi dinerito siempre”.

“El PATI nos ha venido a unir como una familia, antes nos veíamos, pero no nos hablamos, ahora hay andamos juntas, nos reunimos en un solo lugar y nos conocemos todos. Ahora donde quiera que nos encontremos nos vamos a hablar”.

Consuelo Antonia, y otros participantes, dicen que el PATI ha contribuido al acercamiento de las comunidades, a fortalecer amistades que ahora tienen planes de continuar organizados para el mejoramiento de sus comunidades y del municipio.

Estas manifestaciones fueron comprendidas como un efecto, propiciado por la dinámica de los proyectos comunitarios, en donde durante seis meses de convivencia diaria los participantes alcanzaban niveles de confianza y conocimiento de sus realidades personales y comunitarias, ejercicio de valores como comprensión, tolerancia, preocupación por el bienestar de las personas, y el deseo de preservarlo para bien de su entorno familiar, social y comunal, pero también de orgullo, autoestima y valoración de la persona en sí misma

Cuando una persona se convierte en participante del PATI crea expectativas en tres sentidos: la primera, sobre transferencia monetaria que va a recibir durante seis meses; segundo, sobre el tipo de tareas o trabajo que deberá realizar en el proyecto comunitario y que puede o no tener experiencia para ejecutarlas, e incluso, sentir vergüenza por tener que hacerlas “delante de sus vecinos”; y tercero, sobre la capacitación que espera recibir y su posterior puesta en práctica.

Con el transcurrir del tiempo, esas expectativas pasan a segundo plano cuando en la persona surgen transformaciones que le afectan su comportamiento de manera positiva (individual y colectiva), propiciando un crecimiento como ser humano y ciudadano, capaz de desenvolverse en el ámbito familiar y comunitario.

Así, al preguntar a un participante qué significa ser PATI, su respuesta más común es la expresan así: *“Es crecer como persona, aprender y enseñar, de a portar a mi comunidad”*. Se aprecia la trascendencia de una expectativa monetaria al recibir los \$ 100), a la capacidad de identificarse como individuos que pertenecen a un grupo, a una comunidad y a un programa, es el valor agregado que el PATI aporta en los participantes, y que se resume en convivencia y cohesión social.

Destacan la tolerancia y solidaridad como asuntos vitales que debían existir en el PATI, ya que grupos tan heterogéneos deben convivir durante seis horas diarias, jóvenes, adultos y adultos mayores, hombres y mujeres, todos con diferentes niveles de autoestima, prácticas religiosas, y preferencias políticas y sexuales distintas; de ahí que los monitores, a iniciativa propia, trabajaron mucho el aspecto psicológico de la persona, aún sin que fueran profesionales en ese campo, se convertían en senadores, guías espirituales, maestros, guías de su comportamiento, madres y padres, entre otros oficios, a fin de lograr empatía con cada miembro del grupo.

Los coordinadores manifestaron que al identificar la falta de valores y autoestima en los participantes, de manera espontánea, los/as monitores/as fueron implementando charlas con los participantes sobre temas de solidaridad, responsabilidad y tolerancia, actividades que eran aceptadas y se consideraban convenientes para *“vivir bien y para controlar impulsos que puedan dañar a otras personas”*.

Las manifestaciones de cohesión y convivencia social han sido múltiples y fueron ocurriendo de manera espontánea, promovidas por el liderazgo de los monitores, para quienes fomentar valores humanos en los participantes fue un aspecto crítico en el desarrollo de cada convocatoria.

Aunado al trabajo de fomento a la convivencia y cohesión social que estaba ocurriendo en los municipios a iniciativa de los monitores, el FISDL consciente de las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de la población participante, realizó acciones de apoyo en este tema que brindaron espacios de reflexión, aprendizaje y entretenimiento.

A nivel colectivo, ese conjunto de transformaciones, aunado a los otros resultados del Programa, generaron la práctica del ejercicio de ciudadanía por la confianza ganada en las instituciones del Estado, así como una percepción de que el PATI contribuyó a disminuir la inseguridad, violencia y migración.

Una de las connotaciones más aceptadas de cohesión social se refiere al sentido de pertenencia a la sociedad. En una sociedad cohesionada los miembros deberían compartir valores y apoyar formas de acción ciudadana que descansen en la adhesión a normas de convivencia. Con el PATI se generaron valores humanos y convivencia, se fomentó la identidad comunitaria y se fortaleció la relación entre comunidad y gobierno local, *“se acercó la municipalidad a la realidad de las comunidades”*.

CASO: MOTIVACIÓN Y OPORTUNIDAD A JÓVENES

José Reyes
29 años
Participante PATI
San Salvador

“Mi plan es grande, quisiera tener un restaurante con bastante movimiento, ese es mi sueño”.

José, un padre soltero que vive con su hijo de cinco años y con su abuelo de 84 años. Tiene muchos sueños, los que se han visto impulsados con lo aprendido durante su participación en el PATI.



“En el PATI aprendí a hacer comida mexicana; el cultivo de hortalizas –nunca lo había hecho; y el reciclaje, pero lo que más me gustó, porque me gusta cocinar, es el arte de la comida mexicana”.

“Mi plan es grande, quisiera tener un restaurante con bastante movimiento, porque me gusta bastante trabajar bajo presión –ese es mi sueño”.

“Para comenzar voy a poner aunque sea una plancha en la esquina de ahí donde vivimos, y según poco a poco, vaya haciendo clientes, pues de ir creciendo. Vamos con todo con la comida mexicana, mi abuelo dice que me ponga las pilas.”

“Antes tenía una granjita de gallinas indias, pero la terminé para entregarme de lleno al PATI, pero ahora me siento seguro, con todo lo que aprendí en el PATI. Voy a seguir con la comida mexicana, y con el cultivo de hortalizas, ya que tenemos el apoyo de la Alcaldía de San Salvador”.

“En la capacitación, casi todas eran mujeres, pero me sentí muy bien. Nos manejamos con mucho respeto y nos ayudábamos entre todos, me gustó mucho compartir con todas ellas y con los técnicos que nos apoyaban del FISDL y de la Alcaldía”.

José asegura que siempre se ha llevado bien con la gente, pero que la convivencia en el PATI, con personas de todas las edades, las charlas y el trabajo en equipo le ha ayudado mucho a mejorar sus relaciones interpersonales. Cuenta que aprendió más sobre los valores del respeto y la solidaridad. Finaliza diciendo que el PATI es una gran oportunidad para los jóvenes, las mujeres y las personas mayores.

Sinergias interinstitucionales e intersectoriales

El PATI logró integrar esfuerzos interinstitucionales e intersectoriales, tanto a escala nacional como local, que ha sido expresado desde su diseño mediante la interacción entre FISDL, INSAFORP, MTPS y municipalidades, y de estos con otros actores, incluso privados.

Así, desde el PATI se dieron articulaciones a partir de que el FISDL encontró en el programa una plataforma de trabajo que permite ejecutar acciones de la oferta programática de otras instituciones en los territorios, en favor de la población que atiende el programa, como un mecanismo de territorializar la política social.

En ese sentido, el FISDL realizó gestiones en el nivel central para articular esfuerzos en el fortalecimiento del capital humano, en beneficio de los participantes, lo que dio como resultado la implementación de cuatro acciones exitosas:

- *Proyectos de Alfabetización.* En coordinación con el MINED y el Programa Nacional de Alfabetización (PNA), se introdujeron proyectos de alfabetización, dirigidos a participantes PATI y vecinos de los asentamientos y comunidades intervenidas, cuyo resultado al término del año 2013 es de más de 6 mil personas alfabetizadas en diferentes niveles (I, II y III de enseñanza en lectura, escritura y cálculo matemático). En este caso, la alfabetización se convirtió en el proyecto comunitario del PATI, logrando con ello contribuir con la política social de alfabetización, posibilitando operativizarse a través de la plataforma PATI, con ámbito de influencia más allá del AUP.
- *Capacitación de cultura de paz.* En coordinación con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a través del Programa de Prevención para la Paz-PREPAZ. durante el año 2012, se realizaron jornadas de sensibilización en “Cultura de Paz y Transformación de Conflictos” en la totalidad de municipios PATI, cuya duración fue de 30 horas para cada grupo atendido. El trabajo realizado con PREPAZ facilitó que ese programa complementara la intervención PATI, ya que los participantes pudieron recibir formación en áreas de desarrollo humano, que dadas sus características de riesgo y vulnerabilidad, necesitaban para mejorar su interacción en la comunidad.
- *Capacitación en salud sexual y reproductiva.* Con apoyo y bajo la conducción de la Asociación Demográfica Salvadoreña-ADS, se impartieron charlas de masculinidad y salud sexual y reproductiva a participantes de la 3ª, 4ª y 5ª convocatoria de PATI Ida y a participantes de la 3ª, 4ª convocatoria del PATI Urbano, con una duración de 44 horas. Inicialmente, en los municipios de Cuscatlán y San Salvador, extendiéndose a los municipios de La Paz y San Vicente. La experiencia implementada con ADS contribuyó a que los participantes conocieran mejor sus derechos sexuales y reproductivos, en muchos casos, accedieron a servicios de salud que antes no habían considerado y cambiaron prácticas de convivencia con su pareja.

- *Rescate de patrimonio cultural e inventario de expresiones culturales intangibles.* En coordinación con la Secretaría de Cultura de la Presidencia se desarrollaron dos proyectos pilotos de apoyo al rescate del centro histórico de Santa Ana y Zacatecoluca y se elaboró el inventario de expresiones culturales intangibles en otros siete municipios (Santa Ana, Ciudad Arce, Panchimalco, Zacatecoluca, Santa María Ostuma, Guadalupe y San Luis La Herradura). En las intervenciones con SECULTURA, los participantes fueron receptores de formación en áreas de restauración y levantamiento de información sobre patrimonio cultural, lo que contribuyó a mejorar su empleabilidad, por las capacitaciones recibidas; también motivó en algunos participantes el continuar su formación en áreas de periodismo investigativo, y fomentó la identidad con su municipio y su historia.

Esta idea de entender al PATI como una plataforma se fue extendiendo desde el FISDL hacia los gobiernos locales, y en aquellos, donde había un liderazgo activo, lograron desde lo municipal, hacer articulaciones, ya que reconocían el impacto que los proyectos comunitarios tenían en la transformación de las comunidades y sus habitantes.

OTRO APORTE SOCIAL DEL PATI

Félix Santiago
Participante PATI
Jiquilisco, Usulután

“El PATI me ha dejado una gran experiencia en el área de la educación”.

El PATI es un programa social con enfoque de derechos que brinda igualdad de oportunidades a mujeres y hombres. En su testimonio, Félix Santiago lo confirma.

“Soy padre soltero, vivo con mi familia y mi hijo de 8 años. El PATI me ha apoyado con los 100 dólares, me ha enseñado que también los hombres podemos hacernos responsables y sacar adelante a nuestros hijos de una u otra forma. En cuanto al ingreso, he aprendido que tengo que ser minucioso y hacer los gastos más importantes en beneficio de la familia”.

“Me siento satisfecho de haber trabajado en los proyectos y colaborar con la comunidad, en especial en el Proyecto de Alfabetización”.



Una de las mayores satisfacciones de Félix Santiago es haber enseñado a leer y escribir a adultos mayores, adultos y jóvenes que participaron en el Proyecto de Alfabetización. Para ello, primeramente, fue capacitado como maestro facilitador por el Ministerio de Educación (MINED), donde aprendió el manejo de los libros y la pedagogía para enseñar.

“Ahora sé cómo es la labor de un maestro y cómo se sacrifica para enseñar a otras personas, cómo se aprende entre todos y todas. Al final, hemos formado una buena amistad, ahora tengo más amigos y amigas”.

El PATI busca la superación económica y social de hombres y mujeres sin distinción alguna. “He participado en la capacitación de elaboración artesanal de hamacas, algo que es propio de nuestro país. Este proyecto ha venido a rescatar esta parte de nuestra cultura. Para mí, es la oportunidad de poner un negocio y también para convertirme en un instructor, o sea enseñar a otros que quieren aprender el oficio”.

“El PATI me ha dejado una gran experiencia en el área de la educación, haber conocido y compartido con otras personas; y también aprender la elaboración de hamacas, ahora puedo asegurar que para el conocimiento no hay límites”. Félix Santiago era una persona que no se relacionaba mucho, ahora se siente integrado en la comunidad y se ha reafirmado como un padre responsable.

Así, se fueron dando sinergias generadas por la propia capacidad de gestión de los municipios, con lo que se logró articulación interinstitucional y municipal de mucho valor social. A continuación se presentan algunos ejemplos:

- *Atención de emergencia en la tormenta 12E.* Contando con la coordinación de la Secretaría de Vulnerabilidad, se experimentó una acción ciudadana organizada en brigadas, para ayudar al desalojo y traslado de personas que se encontraban en riesgo, así como el aprovisionamiento (además de siete mil personas) desde los centros de acopio hacia los 42 albergues en el municipio de Jiquilisco. En esta actividad se tuvo que trabajar sin horarios y durante 15 días. Algo similar sucedió en otros municipios con presencia del PATI como San Pedro Masahuat, en la zona paracentral.
- *Sistema de apoyo en Jiquilisco.* La municipalidad estableció una serie de alianzas con instituciones nacionales que trabajan en el municipio para atender, desde el ámbito de acción de cada una de estas oficinas, a la población PATI y sus comunidades. Esto generó una relación estrecha con estas instituciones, que se fortaleció con la llegada del PATI. Así, con el MINED se implementaron escuelas de verano; con la Defensoría del Consumidor se implementaron jornadas de orientación sobre economía del hogar y la defensa del consumidor; con CENTA y ENA se capacitó a los participantes en el cultivo de huertos comunales, incluso la municipalidad contrató un agrónomo para impulsar la agricultura familiar.

- *Sistema de apoyo en Delgado.* La municipalidad logró involucrar a tres instituciones que realizaron actividades con la población PATI: con FUEDEM se efectuaron gestiones para la venta preferencial de lentes a las personas; INJUVE colaboró en la celebración del mes de la juventud obteniendo una reciprocidad en diciembre 2011 cuando una representación de PATI de Delgado participó en la Feria INJUVE; y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública activó una oficina de centro judicial y de resolución de casos de violencia.
- *Ganar - Ganar con el MINSAL.* El PATI y las municipalidades encontraron en el MINSAL, a nivel de Unidades de Salud, un aliado incondicional mediante la colaboración directa y recíproca para la realización de campañas contra el dengue, vacunación, saneamiento ambiental, las cuales dieron resultados satisfactorios ya que los mismos participantes PATI se convirtieron en reproductores del conocimiento recibido por parte del MINSAL en sus comunidades.
- *Agricultura familiar con el CENTA y la ENA.* En la mayoría de municipios PATI, bajo gestión de las municipalidades, se obtuvo apoyo de parte del CENTA y la ENA en la enseñanza sobre la seguridad alimentaria mediante el cultivo de granos básicos, huertos caseros, frutales y especies menores (Programa de Agricultura Familiar).

En opinión de los coordinadores y monitores, el PATI contribuyó a que las municipalidades se acercaran más a las comunidades en situación de precariedad, y gestionaran con socios estratégicos para poder ejecutar acciones coordinadas de mayor impacto vinculadas al desarrollo del municipio.

Aún con los logros obtenidos, el Programa consideraba establecer otras relaciones interinstitucionales que debían desarrollarse; sin embargo no fue posible lograr la articulación, que por la naturaleza de sus funciones debían ser parte activa, como INJUVE, ISDEMU y CONAMYPE entre otras. Esto queda como tarea pendiente.

Fortalezas construidas desde lo local

El PATI motivó repensar las prácticas institucionales locales existentes. Una de las actividades claves del PATI fueron los proyectos comunitarios, que significaron para las municipalidades un fortalecimiento en términos del enfoque que se da a la inversión local, sobre todo en la diversificación de las tipologías de proyectos, para incorporar intervenciones en las áreas sociales, productivas y culturales de tal manera que trascendieran la infraestructura básica. Ha contribuido a romper el esquema de que el FODES solo puede usarse para invertir en proyectos de infraestructura, para abrir espacio al desarrollo de proyectos sociales.

Desde CSU se realizaron actividades de seguimiento con Alcaldes/as en las cuales se revisaba el avance del programa, dificultades (expresadas principalmente en la asignación oportuna de la contrapartida municipal) y proyecciones de corto y mediano plazo. Estas reuniones permitieron que asumieran un rol activo en la ejecución del Programa,



facilitando los recursos municipales para iniciar convocatorias (perfilistas, actividades de divulgación, insumos para proyectos) y realizar los proyectos comunitarios según lo planificado o incluso ampliaciones a los alcances del proyecto a solicitud de los vecinos de las zonas intervenidas. También permitió asimilar una nueva forma de trabajo entre el gobierno central y el local, en verdadera interacción con otras instituciones del nivel central o privadas que realizaban trabajo en los municipios, lo cual vincularon al trabajo con los participantes PATI (MINED, MINSAL, CENTA, ONG y otros).

Las actividades de gestión del programa permitieron contar de manera oportuna con los recursos técnicos (procedimentales), humanos y financieros. Los gobiernos municipales asumieron los objetivos del PATI como propios y fueron más allá en los alcances del mismo, particularmente, en proyectos culturales como el rescate de centros históricos y espacios públicos. En otros casos, mediante apoyos a proyectos productivos y en el acompañamiento a los emprendimientos.

La mayoría de las municipalidades mostraron mucho interés y responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos que asumieron. Una característica que diferenció la eficiencia con que funcionó el PATI en los municipios lo determinó el nivel de aceptación e involucramiento de los Alcaldes y/o responsables del programa. En los casos en que estos asumieron un mayor compromiso, la institucionalidad operó con más diligencia, los equipos técnicos funcionaron mejor y se obtuvieron mejores resultados.

Capítulo V. Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones

Conclusiones

El PATI como programa que tiene el objetivo de apoyar ingresos de población pobre y excluida en áreas urbanas, en el contexto de la crisis internacional y en el marco del impulso a un Sistema de Protección Social, logró resultados positivos de trabajo conjunto con las Municipalidades, abrió posibilidades de coordinación, sinergias con otras instituciones y en las comunidades generó el mejoramiento de la convivencia social; aspecto que tiene un potencial si se aprovecha de mejor manera en una estrategia de “intervención integrada” entre las Instituciones del Estado.

“Al anunciarse el PATI, la gente lo ve bien; uno, porque trajo beneficio económico; y lo otro, porque vino a unir las familias. Así fuimos saliendo de la crisis, ya no estaban pensando en lo que había sucedido sino en lo que venía” *Sr. Juan Antonio Cerritos, alcalde municipal de Guadalupe, San Vicente*

Los proyectos comunitarios son una oportunidad para que se vinculen con la dinámica local desde la gestión municipal.

Focalización geográfica y poblacional (Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social y proceso de identificación, priorización y selección de participantes)

Un factor de éxito del programa fue el haber utilizado instrumentos técnicos para la focalización geográfica de los asentamientos a intervenir, a través del Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social-2010. El PATI contribuyó a realizar una actualización del instrumento, con participación directa de las municipalidades a través de las oficinas de catastro.

Además, la focalización poblacional en el PATI es exitosa debido a la aplicación de dos filtros: la autoselección, mediante la aplicación de cuatro criterios básicos; y la priorización, con base a criterios socioeconómicos, con lo cual se garantizó la participación de la población meta.

Promoción y difusión del programa en el municipio

La promoción del programa fue clave con los gobiernos municipales, en lo estratégico y político, debido a la aceptación y compromiso de implementación del programa al interior de los concejos municipales; promoviendo que los alcaldes encontraran en el Programa una plataforma que ampliaba su ámbito de actuación en función de la población vulnerable y de sus comunidades.

La promoción realizada por la Presidencia de la República significó para los gobiernos locales un compromiso del Gobierno Nacional en cuanto a asignación de recursos y formas innovadoras de trabajo descentralizado; así mismo, la experiencia piloto del PATI, promocionada por los alcaldes contribuyó a generar confianza en la implementación del

mismo. Como resultado de esto, los gobiernos locales asignaron recursos e involucraron a las diferentes unidades municipales.

La divulgación del programa hacia la población garantizó el suministro de información equitativa y accesible, lo cual permitió asegurar la autoselección. La divulgación se realizó de forma planificada y coordinada entre el FISDL y los gobiernos locales, uniformizando el mensaje y facilitando las condiciones logísticas para operativizar la difusión de manera focalizada. En este proceso ocurrieron dos situaciones extremas, al inicio una divulgación masiva, que generó amplias expectativas superior a la capacidad de absorción; y en las posteriores convocatorias, una divulgación muy concentrada (desestimando sectores aledaños) que dificultó la inscripción de participantes, obligando a realizar re-censos.

Elaboración de perfiles y ejecución de proyectos comunitarios

Los perfiles de proyectos comunitarios fueron los instrumentos para agrupar a los participantes en actividades comunitarias, bajo criterios técnicos, operativos, financieros y ambientales, facilitando el cumplimiento de una de las corresponsabilidades.

El perfil se convirtió en la “carpeta técnica” que respalda a las municipalidades en la erogación de la contrapartida para los proyectos comunitarios, la cual ascendió a USD\$8.56 millones en los 36 municipios, contribuyendo con esto en la dinamización de la economía local, ya que la compra de insumos y materiales, en su mayoría se hizo en la zona.

Sin embargo, fue una limitación importante, principalmente al principio del Programa que dichos recursos no estuvieran contemplados en los presupuestos anuales, debido a que la planificación de este tipo de programas a nivel nacional no se comparte de manera oportuna con los gobiernos locales.

En la elaboración de estos perfiles se evidenciaron las debilidades técnicas de las municipalidades, por lo que el Programa tuvo que asumir la capacitación y seguimiento de los formuladores. Este acompañamiento promovió la innovación en la tipología de proyectos, los cuales fueron orientados hacia actividades productivas, ambientales y sociales que dejaran en los participantes un plus de conocimiento de uso posterior al PATI. También las tipologías fueron orientadas a la atención de problemas dejados por crisis ambientales o económicas, superando la visión inicial de elaborar perfiles con actividades comunitarias dispersas.

Así mismo, el perfil tuvo una función clave en el fortalecimiento de capacidades en participantes, ya que al incluir como una actividad comunitaria el tiempo para charlas sobre valores humanos, se formalizó la visión de que **el proyecto es un medio para transformar una situación con la persona y su entorno**, preparándoles a aquellos sin experiencia laboral, en la creación de hábitos para el cumplimiento de horarios, relaciones interpersonales, normas de trabajo, entre otros.

La ejecución del proyecto comunitario posicionaba políticamente a la municipalidad en la comunidad y promovía el establecimiento de alianzas estratégicas para la articulación de objetivos nacionales, como la alfabetización y rescate de patrimonio cultural, o de impacto local y doméstico, como los huertos caseros y la salud sexual y reproductiva.

Las decisiones de las municipalidades sobre los proyectos comunitarios a realizar tomaron en consideración las condiciones sociales y de inseguridad en las comunidades intervenidas, y en lo posible, también las necesidades, intereses y capacidades de los participantes para realizar las actividades comunitarias; no obstante, hubo experiencias en donde para algunos participantes, sobre todo jóvenes, los proyectos no lograron satisfacer plenamente sus expectativas, generando apatía para su participación o deserción del programa.

Esta condición de heterogeneidad en la población PATI, que incluye en una misma convocatoria a jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad física, ha vuelto compleja la organización operativa de los proyectos comunitarios, ya que se debe adecuar grupos de entre 30 a 50 personas con diferentes características, en una sola finalidad: el cumplimiento de corresponsabilidades en los proyectos comunitarios.

Esto redundó en la reducción de posibilidades de maniobra operativa de la municipalidad para atender los intereses de la totalidad de participantes. Posteriormente, algunos municipios lograron superar esta situación a partir de negociar con participantes sobre la combinación de actividades en un mismo grupo, planteándose proyectos integrales, que contenían acciones formativas, productivas, esfuerzo físico y recreativas.

Adicionalmente, la guía operativa no consideraba en su diseño todas estas características poblacionales para el proceso de definición de los proyectos comunitarios, acrecentando la problemática, el hecho de que incorpora un procedimiento de identificación y priorización de proyectos desde los potenciales participantes, el cual operativamente no corresponde al momento en que se definen los perfiles, quedando bajo decisión de la municipalidad la tipología de proyecto a ejecutar. Esta metodología debe ser revisada a fin contar con un procedimiento más apegado a las condiciones del programa, del municipio y de las comunidades.

La ejecución de los proyectos comunitarios se convirtió en un elemento clave, facilitando la ocupación y el desarrollo de capacidades de los participantes durante seis meses.

Conformación de equipos PATI municipales

El equipo PATI Municipal fue clave en la implementación del Programa, ya que asumieron la totalidad de tareas operativas y la relación con los participantes y la comunidad. Así mismo, la asignación de un referente municipal, del nivel político, le dio respaldo y viabilidad al programa.

El proceso de formación de los equipos municipales fue conducido por el FISDL, se capacitaron sobre la guía operativa a los equipos municipales y el personal de campo del FISDL, ya que ambos hacían equipo de trabajo para la implementación del Programa.

Dado que el PATI era la primera intervención con elementos descentralizados de un programa social para el FISDL en los municipios en zonas urbanas, cuyas poblaciones y entorno cuentan con condiciones socioeconómicas particulares, que debían ser tomadas en cuenta para la aplicación de los procedimientos, se requirió un periodo de ajustes a partir de la retroalimentación permanente entre el nivel local y nacional (ejecutor).

Considerando lo anterior, la capacitación del personal exigió un refrescamiento permanente de los procesos, debido a que los resultados de las primeras auditorías evidenciaban poco manejo de los detalles operativos establecidos en la guía operativa del programa, esta situación permite apreciar que este instrumento debe ser de estructura y lenguaje sencillo para una fácil comprensión y aplicabilidad por los diferentes usuarios, separando la parte programática de la procedimental.

El equipo PATI municipal comprende un coordinador y monitores contratados por la municipalidad, con fondos transferidos por el programa. Esta fue una decisión acertada ya que permitió el involucramiento de las autoridades municipales, otorgándole autoridad sobre el personal.

En el programa también se invertían recursos municipales. Se contaba con personal municipal dedicado al PATI. Así se garantizaba una buena ejecución y cuidado de intereses del gobierno local. La medida, además, contribuía a la generación de empleo local, considerando que el personal técnico y profesional era de las comunidades intervenidas. El proceso fue exitoso gracias a que se permitió la creación de un perfil para un puesto de coordinador y monitor. Se contrató a personal haciendo prevalecer en su generalidad las competencias y no la confianza.

Aun cuando este equipo surge de un proceso de contratación municipal, que dependió del Alcalde o Alcaldesa, no se logró consolidar su identificación con el resto de la municipalidad. En muchos casos esto ocasionó dificultades para gestionar apoyos con otras unidades al momento de implementar actividades. Por otra parte, el poco involucramiento de algunos referentes municipales obligó a los coordinadores asumir este rol.

Uno de los riesgos que enfrentaron los equipo PATI municipal fue su exposición a los eventos electorales y cambios de administración municipal, por lo que el blindaje del programa significó un respaldo y se considera que debe ampliarse para darle mayor estabilidad al personal.

Entrega de Transferencias Monetarias Condicionadas

Las Transferencias Monetarias Condicionadas constituyen un elemento fundamental en el PATI, que sirvió como instrumento innovador del Estado para paliar la crisis económica hacia los sectores más vulnerables. El monto de la transferencia, por debajo del 50% del

salario mínimo urbano, fue adecuado partiendo de que es un atractivo para las personas que no perciben ingresos y a su vez desincentiva el ingreso al programa en aquellas personas que tienen una actividad laboral formal. La transferencia ha sido efectiva ya que tuvo impacto inmediato en la satisfacción de necesidades básicas de los participantes, tal como lo señala la evaluación de impacto del programa, en cuanto a la reducción de la extrema pobreza en un 9.6%, para la comparación de los años 2012-2013, en los AUP intervenidos.

Los indicadores de resultado del programa establecían una atención del 60% de mujeres y 40% de jóvenes, cuyas metas han sido cumplidas satisfactoriamente alcanzado una participación del 68% de mujeres y del 37% de jóvenes; sin embargo, la población atendida fue más amplia y heterogénea, que fue dada por la definición de criterios de selección y priorización no excluyentes, lo que al final se convierte en un factor que complejiza el impacto de las otras acciones del programa, como los proyectos comunitarios, capacitación y empleabilidad, disminuyendo las posibilidades de potenciar impactos en la efectividad de los proyectos comunitarios, formación y acceso a empleo post PATI, con la población en edad productiva. De lo anterior, se deduce que es necesario revisar los criterios de autoselección y priorización así como los componentes del programa, de tal forma que el tema de empleabilidad sea efectivo en esta población.

Un resultado que se percibió del programa es su incidencia en la contención de la migración hacia el exterior, en cuanto a las justificaciones expresadas por los participantes para su salida anticipada del Programa, que en las primeras convocatorias aparecía “por viaje a Estados Unidos”, lo cual fue desapareciendo, a medida avanzó la implementación del mismo en los municipios. Este vínculo entre migración y programas de transferencias condicionadas debe estudiarse.

La percepción de las autoridades locales y de la población en general en los municipios intervenidos, sobre las transferencias, es que han contribuido a la dinamización de la economía local. Al final del año 2013 la inversión en concepto de TMC fue de US\$37.23 millones, lo cual representa una cantidad razonable que amerita que en el futuro se cuente con información base y de seguimiento, para medir principalmente el impacto en la economía local.

La operatividad de la entrega de las transferencias aplicada en el PATI, mediante “entrega presencial”, de acuerdo a las tendencias internacionales, es una modalidad obsoleta y cara, sin embargo, fue la única aceptada por la población. Esta situación se dio en parte por una actitud de resistencia de la población fundamentada en temores y falta de documentación para ingresar al sistema financiero; así como a dificultades administrativas del ente ejecutor para compatibilizar los procedimientos de control de los montos pagados con las nuevas modalidades de entrega; y la incapacidad de las instituciones financieras de atender demandas masivas.

Los mecanismos de pago de tipo automatizado que actualmente ofrecen las instituciones financieras no corresponden a las necesidades de servicios de esta población, los cuales

deben ser accesibles, de modo que faciliten la inclusión financiera. Esto debe propiciarse mediante una interacción entre el gobierno y las instituciones financieras.

Para que la población participante esté dispuesta a manejar nuevas opciones de pago, es necesario implementar medidas de comunicación que garanticen la confianza en la modalidad de pago.

Un factor de éxito en los programas de este tipo es que la transferencia monetaria debe estar garantizada y cumplirse de manera oportuna.

La capacitación técnica laboral

La capacitación técnica laboral ha sido bien valorada por la población participante debido a que es implementada en su comunidad, pero también porque los conocimientos adquiridos han contribuido a mejorar sus posibilidades de inserción al mercado laboral o a generar ingresos por autoempleo, así mismo, ha contribuido a mejorar su autoestima considerando que buena parte de la población participante nunca había accedido a una formación.

En cada convocatoria, la tendencia de cobertura de capacitación, con respecto a la población activa promedio, fue menor. Esto se debió, principalmente, a aspectos de heterogeneidad de la población, que complejizaba la formación de los grupos de cada curso, dadas sus características de edad, escolaridad, movilidad e intereses de formación, resultando en inasistencias o deserciones.

Para la definición de los cursos, se utilizó una metodología de cruce de diagnósticos, iniciando con la aplicación de los diagnósticos de oportunidades de negocio, y de necesidades de capacitación (DONE – DNC), y posteriormente incorporando el DOPE, los cuales son instrumentos para levantar demanda formativa y proponer la oferta, mediante un Plan de Capacitación. Los resultados de este proceso se vieron limitados por la poca participación de instituciones como el MTPS y funcionarios claves de las municipalidades que podían contribuir a identificar la demanda del entorno y motivar la participación de las empresas.

Por otra parte, en los DNC carecieron de un proceso de orientación para la razonada elección de su formación vocacional, limitándose a una presentación rápida de los resultados del DONE y la forma en cómo responder la encuesta de necesidades de capacitación.

De lo anterior se recoge que la metodología para levantamiento de demanda es acertada, pero deben mejorarse aspectos operativos para asegurar la participación de actores claves y profundizar la orientación vocacional a los participantes, de manera que esto redunde en la pertinencia de los cursos a la dinámica económica y las apuestas de desarrollo del municipio.

Actualmente, las acciones formativas son impartidas en 80 horas, de acuerdo al diseño del programa, pero para lograr un buen aprendizaje, es necesario ampliar el número de

horas de acuerdo a los estándares formativos del INSAFORP (mínimo 120 horas), sobre todo en algunas tipologías, que bajo el actual número de horas, debieron segmentarse a fin de profundizar en temas específicos sin abordar la generalidad del oficio, como mecánica automotriz, cosmetología, pastelería, panadería, corte y confección, entre otros. Una alternativa para atender la continuidad de formación de los participantes es a través de la coordinación de la oferta ordinaria del INSAFORP con las municipalidades.

Dado que el PATI implicó procesos masivos de compra de servicios de capacitación, en un mercado donde la oferta de proveedores es limitada por la inseguridad en las comunidades atendidas, hubo problemas de implementación. Se registraron casos de saturación de cursos, jornadas y horarios hasta el final de las convocatorias. Esto afectó el aprovechamiento del aprendizaje.

La capacitación técnica laboral es fundamental para que la población PATI acceda a opciones laborales o productivas que le den sostenibilidad a su ingreso, especialmente si el programa incluye componentes o conexiones con otras intervenciones de inserción productiva. El programa concebía en su diseño que la capacitación en sí misma era una estrategia de empleabilidad para esta población, sin embargo, la práctica demostró que la capacitación le entrega capacidades a la persona, pero no la conecta con la dinámica económica.

La capacitación en orientación laboral

En el PATI, la empleabilidad era un objetivo que no fue desarrollado en cuanto a la institución que asumiría el liderazgo ni en cómo se alcanzaría. En el diseño y guía operativa no fueron definidos las estrategias ni un componente específico, la única acción concreta vinculada a la empleabilidad fue la Orientación Laboral. Sin embargo, esta fue implementada marginalmente por el INSAFORP en un inicio. Hasta el tercer año fue asumida por el MTPS sin que fuera vinculada intencionalmente a otras acciones de la empleabilidad, como la gestión de empleo.

Lo anterior se expresó en un bajo perfil del MTPS en la incidencia en la empleabilidad, reflejado en la ausencia de una directriz de alto nivel que dispusiera la capacidad instalada del Ministerio en función de este objetivo del programa, lo que incluyó que no se percibiera metodología definida, ni una integración con el trabajo de las Bolsas de Empleo Local. Una contribución importante para la implementación de la orientación laboral fue el Manual Básico de Orientación Laboral, elaborado por la STP y utilizado por el Ministerio. A partir de que el MTPS retoma la orientación laboral, la cual fue tardía y limitada, la población participante valoró positivamente esta formación.

Es importante destacar que la empleabilidad en este tipo de programas es una finalidad, y que a pesar de las limitaciones señaladas, el estudio de impacto concluye que el PATI contribuyó a mejorar la participación de la población en el mercado laboral, principalmente en mujeres y jóvenes, producto de la capacitación técnica y orientación laboral, hasta en un 8% respecto de la población no participante, lo cual indica que al elevarse a nivel de

componente estas acciones, e implementarse de manera adecuada, su impacto sería mayor.

Sinergias interinstitucionales

El diseño del PATI contempla un enfoque de articulación. Su implementación estimuló de manera espontánea, en los diferentes actores, la comprensión del programa como una plataforma de conexión de necesidades e intereses con objetivos comunes de intervención, orientada a dar respuesta a los problemas de esta población.

Las sinergias contribuyeron a que las instancias nacionales se acercaran a los municipios, para implementar proyectos o acciones a partir de la plataforma del PATI, vinculando metas nacionales con los objetivos del programa y del desarrollo del municipio, tal es el caso del MINED con el Programa Nacional de Alfabetización.

Las sinergias locales promovidas desde las municipalidades sumaron recursos económicos, materiales y técnicos, en función de la formación de capital humano en los participantes y de obras comunitarias específicas, impactando en el desarrollo del municipio y fortaleciendo las capacidades locales, lo cual permitió ampliar la visión de la autoridades municipales, con respecto a su rol, en función del desarrollo del municipio.

Esquemas de coordinación interinstitucionales

El esquema de coordinación interinstitucional diseñado para el programa es bastante complejo. Este propone cuatro espacios de coordinación a escala nacional y local. A la STP se le asigna un rol de dirección estratégica y coordinación técnica de las instituciones vinculadas al programa. La experiencia demostró que a escala nacional funcionaron dos espacios, el Comité Intersectorial del SPSU y la Mesa Técnica del PATI, principalmente en los inicios del programa. En la medida en que este fue consolidándose, estos espacios dejaron de funcionar.

A escala local, el Comité de Coordinación Municipal de CSU, espacio diseñado y validado en la etapa piloto, fue abandonado para dar paso a la creación de la Comisión PATI Municipal, ya que era necesario un espacio más específico para atender los procedimientos en función de la toma de decisiones que requiere el programa, lo cual no era posible en el Comité ya que tenía objetivos más amplios.

De lo anterior, se recoge que es ambicioso pretender que a escala nacional cuatro espacios realicen el trabajo de seguimiento al programa, cuando el espacio clave es el Comité Intersectorial del SPSU, el cual da seguimiento a la vinculación del programa con la política social para la toma de decisiones estratégicas oportunas, y la Mesa Técnica del PATI, que realiza un seguimiento más operativo.

En ese mismo sentido, a nivel local, se demostró que el espacio más funcional fue la Comisión PATI Municipal, que dio cumplimiento a la validación de procesos y toma de

decisiones, así como al ejercicio de contraloría ciudadana que no era posible en el esquema utilizado en el piloto del programa. En esto se destaca que esta instancia, conformada con representantes de la población destinataria, realmente cumplió un papel de “participación ciudadana” en la ejecución del Programa.

Si bien este esquema de coordinación interinstitucional funcionó para dar seguimiento a la ejecución del programa, no logró complementariedad de las instituciones mediante una articulación planificada y dirigida de alto nivel que permitiera mayores sinergias que las que ocurrieron por esfuerzos bilaterales.

Fortalecimiento del ejecutor

El FISDL, por su naturaleza, es una institución de fácil adaptabilidad a los cambios. Esto resultó ser una fortaleza para ser el ejecutor de un programa innovador y relevante dentro del SPSU. La institución se adecuó organizacionalmente con agilidad y asertividad, de tal manera que las diferentes unidades estuvieron listas procedimentalmente para la puesta en marcha. Así mismo, los fuertes vínculos que la institución posee, por su dinámica de trabajo con los gobiernos locales, contribuyó a que el proceso de adaptación fuera acompañado paralelamente en las municipalidades.

El trabajo que el FISDL realiza, de manera descentralizada en los municipios, resultó una práctica que aventajó la implementación del programa, el cual fue diseñado para ejecutarse entre varias instituciones y niveles (central y local). Esto facilitó las anuencias políticas entre los gobiernos locales; la transferencia de conocimiento a los equipos PATI y unidades de apoyo municipales; el consenso de una visión común con las autoridades locales sobre el potencial del programa para generar desarrollo de la persona y su entorno.

A partir de la cultura institucional, basada en su misión de “reducir la pobreza, promoviendo procesos de desarrollo local”, el FISDL buscó complementarse con terceros para articular esfuerzos y recursos orientados a la población atendida en el programa en concordancia con el enfoque de articulación planteado en el diseño del PATI; tanto las autoridades de la institución, desde la Presidencia y Consejo de Administración, como los funcionarios de nivel intermedio, facilitaron condiciones para concretar dichas articulaciones.

Las instituciones coejecutoras y socias estratégicas, como las municipalidades, reconocen la importancia del rol que ha jugado el FISDL en la coordinación operativa del programa, sin embargo, siempre es clave contar con un liderazgo estratégico que integre los esfuerzos de las instancias del nivel nacional.

Para el FISDL, la implementación del PATI, un programa que se ejecuta de manera interinstitucional, en zonas urbanas y de forma descentralizada, contribuyó a brindar un escenario favorable para desarrollar innovación, mediante lineamientos y aprendizajes que fueron institucionalizados, como el abordaje del desarrollo económico local y la delegación de funciones de los programas sociales a las municipalidades. De la misma

forma, la experiencia acumulada desde su Estrategia de comunicación Institucional con un enfoque de Comunicación para el Desarrollo, le permitió incorporar el enfoque comunicacional en las acciones de promoción y visibilidad del PATI.

La necesidad de ejecutar el Programa en los tiempos planificados impulsó al FISDL a ejercer presiones sobre las dinámicas de trabajo de las instituciones coejecutoras y socias, especialmente las municipalidades que resintieron esta saturación en lo operativo y financiero; no obstante, se construyó una mística de trabajo en los equipos PATI que las municipalidades deben capitalizar en su quehacer cotidiano. Por otra parte, el FISDL entendió que es necesario conocer la realidad de las contrapartes, en cuanto a capacidades instaladas, para saber qué nivel de presión ejercer según la necesidad.

Fortalecimiento de los coejecutores

Para hacer un programa interinstitucional, como el PATI, es necesario contar con instituciones convencidas y comprometidas. Los resultados del esfuerzo del INSAFORP son muestra de ello: adecuando su metodología, instrumentos y oferta formativa a la población meta; ajustando su organización interna a la demanda masiva de servicios. Estas características fueron observadas en menor medida para el MTPS, por las situaciones antes descritas.

Dado que los coejecutores tiene una gama de servicios más allá del PATI, es recomendable que estos sean vinculados a la población participante, a fin de consolidar las capacidades adquiridas a través del programa, sea mediante la profundización de la formación técnica o de la intermediación laboral.

Fortalecimiento municipal

El PATI dio un aporte significativo en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las municipalidades, ya que fortaleció capacidades en el personal técnico y operativo de los equipos PATI, trascendiendo hacia otras unidades municipales como proyección social, medio ambiente, proyectos, género, entre otras.

También contribuyó a ampliar la concepción a nivel municipal sobre la naturaleza de los proyectos, trascendiendo la visión de que se refieren solo a infraestructura, integrando los proyectos sociales.

El Programa ha incidido en ampliar la visión de desarrollo del municipio entre las autoridades locales, entendiendo la complementariedad de dicha visión con la política nacional; ha fortalecido la relación de los gobiernos locales con los habitantes, acercándolos a las realidades y necesidades territoriales; ha abierto canales de comunicación directos entre la población y la municipalidad para trabajar en conjunto las capacidades y habilidades para procurar el crecimiento personal, un mejor hábitat y convivencia familiar y comunitaria, mediante la asignación de recursos de inversión, más allá del programa.

El programa incorporó una cultura de evaluación, expresada en jornadas periódicas de reflexión para el aprendizaje y mejora continua, así como la gestión de conocimiento horizontal. Una dinámica fue los encuentros periódicos entre equipos PATI de diferentes municipios en conjunto con la instancia ejecutora y coejecutores, con el objeto de retroalimentar la operatividad del programa, conducidos por el FISDL. Otra dinámica fue la realización de eventos especiales, cuyo objetivo fundamental era la gestión de conocimiento sobre buenas prácticas, enfoques de trabajo innovadores y propiciar espacios de intercambio y convivencia entre equipos PATI de los diferentes municipios; en estos eventos, el FISDL creaba las condiciones pero los equipos municipales tenían protagonismo en los contenidos a desarrollar.

Esta experiencia fue valiosa en cuanto estrechó la comunicación entre el nivel nacional y local, fortaleció la confianza a partir de la credibilidad técnica de las instituciones nacionales y ofreció espacios efectivos para resolver problemas y aprender en la marcha, de ahí que se considera necesario que esta dinámica sea incorporada de forma explícita en el diseño del programa.

Como parte del fortalecimiento municipal en las últimas convocatorias, se logró incluir acciones de rendición de cuentas a los participantes. Este ejercicio de compartir información clave sobre los procesos, ejecución y resultados del programa, así como los recursos que se pusieron a disposición, contribuyó a la valoración de su participación en el programa, y a ver más allá del beneficio de recibir una transferencia monetaria, su aporte en la dinamización de su comunidad. Aunque esta dinámica está enunciada en la guía operativa, no está desarrollada, y dado que los resultados observados en los ejercicios invitan a ampliar las orientaciones sobre la formas de implementar la rendición de cuentas.

Aprendizajes

El proceso de focalización es exitoso a partir de contar con un instrumento técnico. Si este no es difundido ampliamente entre los diferentes niveles de utilización (instituciones ejecutoras, gobiernos locales, participantes y población en general) se propicia desconfianza en su contenido y aplicación. Es necesario que el levantamiento de información de los instrumentos sea realizado en conjunto con los gobiernos locales y contar con mecanismos permanentes de actualización del conocimiento entre los usuarios.

El haber realizado de manera centralizada el proceso de priorización de participantes, en permanente acompañamiento de la contraparte municipal, permitió ser riguroso en el cumplimiento de los procedimientos, contrarrestando la posibilidad de manipular el programa a intereses ajenos al mismo, generando credibilidad en el proceso entre la población en general del municipio, participantes, gobiernos locales, gobierno central y financiadores.

La experiencia demostró que es necesario realizar un proceso de divulgación con un mensaje claro y sencillo hacia la población destinataria; que es positivo realizarlo de manera conjunta FISDL-Municipalidades; debe considerar la divulgación en todos los sectores de los AUP definidos en la intervención; y realizarse de forma permanente durante el programa.

Es importante contar con personal Ad-Hoc en la localidad para la ejecución del programa. El hecho de que este personal surgiera, en la mayoría de casos, de los liderazgos comunitarios, brindó confianza a los participantes y facilitó a los monitores y coordinadores la conducción de grupos heterogéneos.

Cualquier intervención que se realice en los asentamientos urbanos precarios está sujeta a las condiciones de violencia y delincuencia del entorno, que afecta no solo a sus participantes que no se pueden movilizar por el control territorial de las pandillas, sino también a los centros de formación, que tuvieron que incorporar en sus costos los gastos por pago de renta y pérdida de equipos y herramientas. Esta situación también limitó la oferta de proveedores de capacitación, por los riesgos que implicaba para ellos. Esta realidad debe ser tomada en cuenta en el diseño de los programas sociales.

Recomendaciones

Las herramientas de focalización geográfica y priorización de participación deben ser actualizadas y validadas en coordinación con las autoridades locales, para generar credibilidad y confianza en los mismos, tanto el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, como el Registro Único de Participantes (RUP)²⁵. Si este último se convirtiera en el instrumento de focalización y priorización, se recomienda articular su implementación con los gobiernos locales, otorgándoles alguna responsabilidad en el levantamiento y actualización de datos, dado que la experiencia actual demuestra que el diseño del RUP no es compatible con un programa como el PATI que tiene la característica de activarse con agilidad y versatilidad.

Previo y durante la intervención del programa es necesario mantener una campaña de difusión e información sobre los instrumentos de focalización y priorización, dirigida a la población e instancias participantes, con mensajes que faciliten el conocimiento y comprensión de los mismos. Esto con el fin de transparentar información y dar confianza al proceso de selección de participantes.

Al entender el PATI como un programa de atención de población afectada por crisis, tanto el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, como el RUP, pueden no resultar ágiles y pertinentes en poblaciones cuyo origen de afectación difiera de situaciones

²⁵ Registro Único de Participantes (RUP) es una herramienta de caracterización de las condiciones de vida y carencias de las personas potenciales destinatarias de los programas sociales. Es una base de datos con información estructurada y sistematizada a partir de la que se construirá un sistema de focalización único a nivel de país.

socioeconómicas, por lo que deberá considerarse utilizar otras herramientas de identificación y priorización, producidas incluso por las instituciones mandatadas a atender la crisis, validadas con los actores locales.

La promoción y difusión del lanzamiento de un programa de esta naturaleza debe realizarse desde la máxima autoridad nacional, complementado con un acompañamiento de autoridades locales que hayan ejecutado el programa de manera exitosa. En este proceso debe darse la debida importancia a las medidas de planificación financiera que aseguren los recursos de contrapartida local.

La difusión del programa debe ser una acción permanente, realizada de manera conjunta entre ejecutor y municipios, que incluya los beneficios, requisitos y procesos del programa, pero además, información sobre su enfoque, resultados y efectos esperados en las personas.

Mantener como estrategia para la identificación, priorización y selección de participantes la ejecución centralizada de este proceso, con permanente acompañamiento de la contraparte local, así como la autoselección como primer filtro para la focalización poblacional, debiendo ser combinada con el funcionamiento del RUP.

Los proyectos comunitarios deben considerarse como un componente explícito en el diseño del programa, con el objetivo de contribuir al desarrollo comunitario y local, vinculados a los planes de desarrollo municipal. Se recomienda que el componente incluya un proceso de fortalecimiento con técnicos municipales en la elaboración de perfiles, que contribuya a ampliar la visión del aporte del proyecto, tanto en el participante como en el entorno. En este sentido, deberán revisarse las tipologías de proyectos comunitarios actuales, de forma que incorporen variedades productivas y de cohesión social para el desarrollo personal y comunitario.

Es importante considerar modificaciones en el procedimiento actual de identificación de proyectos comunitarios, en el sentido que la municipalidad realice, previo al inicio del programa, un ejercicio de análisis de problemas en los asentamientos a intervenir, así como posibles soluciones en sintonía con la visión de desarrollo municipal. Como producto de este análisis, se obtendrá una lista de potenciales proyectos comunitarios que serán presentados a los participantes para su elección.

Mantener la lógica de que los equipos PATI municipales sean conformados por personas de la comunidad, bajo el perfil técnico establecido, contratados por la municipalidad y con permanencia, de tal manera que se aproveche su experiencia en el manejo de grupos poblacionales de riesgo. Este equipo debe ser parte de una unidad orgánica específica, que tenga como parte de sus funciones, la implementación de los programas sociales en el municipio, a fin de ganar identificación y coordinación con el resto de unidades municipales.

El proceso de entrenamiento de los equipos municipales debe ser periódico y requiere de una guía operativa con estructura y lenguaje sencillo, para su fácil comprensión y

aplicabilidad, incluso contar con una guía de bolsillo conteniendo los procedimientos de aplicación frecuente, la cual debe ser utilizada en el trabajo cotidiano.

Es conveniente considerar que de ampliarse los componentes del programa, especialmente en cohesión social, este personal deberá recibir formación en áreas que le permitan manejar temáticas relacionadas, así como contar con los instrumentos necesarios para desarrollarlas.

El personal de campo del ente ejecutor nacional, que realiza labor de acompañamiento con los alcaldes y equipos municipales para una exitosa implementación del programa, debe tener más capacidad para dar tutoría a los procesos y asesorar a los actores.

Buscar mecanismos para cuantificar la percepción de disminución de la incidencia del programa en la disminución de violencia y migración, entre los que se recomienda incluir en la ficha de inscripción información sobre estos temas y levantar una ficha de salida que permita comparar los efectos de la intervención; así mismo, incluir indicadores de seguimiento de estas variables.

Considerando que la modalidad de pago presencial es cara, y que debe cambiarse a una que reduzca los costos de manejo del pago, se recomienda que el análisis de las opciones de pago de la TMC considere la realidad territorial, las condiciones de las personas y las necesidades de control administrativo del pago, para que las soluciones que se elijan sean efectivas. De manera complementaria, es necesario estimular al sector financiero, desde el proceso de contratación del servicio de pago, el desarrollo de productos más incluyentes que respondan a las necesidades y realidades de esta población.

Una forma de corregir el fenómeno de que la población capacitada sea menor a la población activa en proyectos comunitarios es revisar los criterios de selectividad y de priorización la población participante, de manera que se homogenicen los grupos y faciliten su organización. Además, implementar una orientación vocacional personalizada, a fin de obtener un diagnóstico de necesidades de capacitación más acertado.

También se debería considerar una mayor integralidad en las intervenciones del Estado a través de los distintos programas sociales que incluyan a los diferentes grupos de población.

Se requiere mejor articulación y participación activa de las instituciones involucradas, INSAFORP, MTPS y Gobierno Local, para el levantamiento de los diagnósticos que sustentan la propuesta de capacitación; de manera que el análisis territorial tome en cuenta las políticas y tendencias productivas del país a nivel regional (Plan nacional de Ordenamiento y desarrollo Territorial, Política Industrial y resultados de trabajos de las Unidades de Inteligencia Económica o de Mercado MINEC, PROESA, MAG y otras) y los planes de desarrollo municipales.

Es necesario iniciar las capacitaciones en el tercer mes de ejecución de la convocatoria, a fin de contar con el tiempo necesario para cumplir los contenidos; así mismo, se debe

evaluar la ampliación del tiempo de la capacitación, pasando de 80 a 120 horas, con el propósito de garantizar el aprendizaje que los participantes necesitan para alcanzar las competencias establecidas en la currícula del curso. Finalmente, se recomienda articular la oferta ordinaria del INSAFORP con las necesidades de especialización de los participantes, la cual puede ser coordinada con la municipalidad.

Se recomienda incorporar la empleabilidad como un componente específico del programa, dando responsabilidades claras al ente rector en esta materia (MTPS), para su impulso. En cuanto a la implementación de la orientación laboral, la experiencia señaló que esta debe impartirse previo a la capacitación técnica laboral, a fin de que reciban los participantes cuenten con información adecuada para seleccionar los cursos que mejor se adecúen a sus habilidades, necesidades e intereses.

Difundir el programa con las instituciones nacionales para orientar desde la instancia coordinadora del SPSU, la utilización de la plataforma del programa, para articular intervenciones específicas de las entidades sectoriales, y en contraparte local, es importante que los municipios definan, dentro de su organización interna, una unidad que se encargue de gestionar las intervenciones de los programas sociales de nivel nacional, para favorecer esta articulación. El enfoque de que el programa es una plataforma para facilitar articulación, debe ser parte de la estrategia de difusión del programa.

Sobre los mecanismos de coordinación interinstitucional, es necesario que el diseño del programa contemple esquemas más sencillos, retomando los espacios que en la práctica resultaron efectivos, tanto a nivel nacional como local. Debe prestársele una atención especial a la entidad coordinadora nacional, la cual debe tener un rol activo en la conducción estratégica del programa, manteniendo un vínculo estrecho de discusión y debate con las entidades ejecutoras, que le facilite una planificación consciente del programa.

En el ámbito local es importante reconocer el rol de la Comisión PATI como mecanismo efectivo de seguimiento operativo y contraloría ciudadana, y se recomienda una profundización en el rol de rendición de cuentas hacia sus representados y la comunidad en general, para contribuir a la transparencia y credibilidad en los procesos.

La implementación de programas que requieren versatilidad y activación inmediata para atender crisis, requieren de entidades ejecutoras que posean condiciones de fácil adaptabilidad organizacional.

Se ha demostrado que una ejecución descentralizada del programa, favorece la apropiación e involucramiento de actores, asignación de recursos, disposición de capacidades locales de gestión; al mismo tiempo, fortalece la organización municipal y la transferencia de conocimiento, lo cual debe capitalizarse mediante la institucionalización de las buenas prácticas.

Las innovaciones realizadas desde el FISDL, en el contexto de la ejecución del programa, como la gestión territorial y delegación de funciones, el abordaje del desarrollo económico local, y otras experiencias desarrolladas con anterioridad como la Comunicación para el

Desarrollo es recomendable que sean incorporados en el diseño del programa, como estrategias de implementación de procesos claves del programa, como la promoción y divulgación, fortalecimiento de capacidades locales, capacitación y empleabilidad.

Para apropiarse de la ejecución del programa, las instituciones coejecutoras, deben participar de su diseño, de tal forma que estén convencidas y comprometidas con los objetivos del programa, y además encuentren en él una oportunidad de articular su oferta institucional con la población atendida.

Es necesario medir de forma clara el avance en el fortalecimiento municipal para la gestión local, a partir de la contribución que hace el programa, incluyendo indicadores que vayan más allá de la mera operación del programa, que reflejen su vinculación con el desarrollo comunitario y municipal. Un instrumento que puede contribuir a esta medición es la Autoevaluación de la Gestión Municipal, el cual revisa los ámbitos político, normativo, administrativo, técnico, operativo, y puede ser implementado al inicio y al final del programa. Es relevante que en el futuro se sistematicen estos procesos para medir las competencias formadas en los equipos municipales.

Dentro del fortalecimiento municipal debe considerarse mejorar la capacidad del gobierno local para participar en la implementación del registro de participantes, a fin de que pueda realizar un seguimiento post-programa en el ámbito social y económico de la población intervenida, que le permita efectuar acciones de sostenibilidad de las mejoras en su calidad de vida, tanto a nivel de ingresos económicos como condiciones sociales.

La retroalimentación, gestión de conocimiento y rendición de cuentas deben ser desarrolladas en la guía operativa, de manera que hayan orientaciones específicas para una práctica sistemática de estos métodos de seguimiento a la ejecución del programa, tanto en los equipos municipales como en los equipos de coordinación nacional.

Reconociendo el éxito del programa, se recomienda un análisis a profundidad para determinar la focalización de población a la que debe ir dirigido prioritariamente, una intervención de este tipo, considerando que se ha observado un potencial del programa para atacar problemas claves del país como la violencia y migración, que afecta principalmente a jóvenes y mujeres jefas de hogar, por lo que es necesario revisar los criterios de autoselección y priorización.

Atendiendo el espíritu del programa Comunidades Solidarias, que es parte del SPSU, el enfoque de gestión territorial debe ser incorporado en el diseño del PATI a fin de fundamentar la articulación propuesta originalmente y concretar la integralidad de las intervenciones que se consideren en los diferentes ejes y componentes, de la siguiente manera:

Eje de Comunidades Solidarias	Componente del PATI
Capital humano	TMC y Capacitación técnica y de orientación laboral
Servicios básicos	Proyectos Comunitarios
Generación de ingreso	Empleabilidad (gestión de empleo y emprendimientos)
Gestión territorial	Cohesión social y convivencia, .fortalecimiento municipal

En ese sentido, es necesario considerar como estrategia de continuidad, el acompañamiento a las iniciativas productivas que han surgido a partir del PATI, a través del programa de Emprendimiento Solidario; e incorporar como un componente, la cohesión social y convivencia.

Para implementar un PATI con los objetivos actuales de apoyo al ingreso y empleabilidad, es recomendable ampliar los componentes y el tiempo de la convocatoria; reducir el monto de la TMC, a fin de favorecer la implementación e integralidad de los componentes de proyectos, capacitación, empleabilidad y convivencia, así como brindar el tiempo suficiente a las municipalidades para reaccionar adecuadamente con los presupuestos y organización operativa.

A partir de la experiencia en el programa, y su virtud de adaptabilidad para atención de población afectada en una emergencia, es necesario adecuar la combinación de factores claves como el tiempo de intervención del programa, monto de la transferencia y componentes, en correspondencia con el objetivo de la intervención y población meta.

En general, esto sugiere que en el diseño de un programa no deben complejizarse los esquemas de coordinación, así como que ésta debe emanar desde el nivel político–estratégico, de tal manera que oriente e incida en la articulación planificada y consciente entre las instituciones.

Bibliografía

- CEPAL (2007). Cohesión Social en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Cunill Grau, Nuria (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Reforma y Democracia No. 46, CLAD, Caracas, Venezuela.
- Banco Mundial. Informe de Misión Seguimiento Préstamo BIRF 7811-SV. Abril 2014.
- Enríquez Villacorta y Sáenz, M. Carlos (2013) Evaluación de Procesos del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). San Salvador, El Salvador.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (2013). Evaluación Operativa del Programa Inserción Productiva. San Salvador, El Salvador.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (2013). Programa de Apoyo Temporal al Ingreso-PATI. Un modelo de intervención, FISDL, San Salvador, El Salvador.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (2012). Guía Operativa Programa de Apoyo Temporal al Ingreso PATI-USAID (20/06/12). San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (2013). Documento Base Comunidades Solidarias. PNUD/Cooperación de Luxemburgo, San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (2010). Plan Quinquenal de Desarrollo (2010 – 2014). STP, San Salvador.
- Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) (2012). Informe sobre el Taller de Grupo Focal para Identificar Oportunidades de negocio y Empleo. Antiguo Cuscatlán, 2012.
- Margarita Beneke de Sanfeliú. Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), 2013.
- Nóchez, Mario Ernesto (2010). Evaluación de procesos del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) en los municipios piloto. San Salvador, El Salvador.
- Secretaría Técnica de la Presidencia (2013). Sistema de Protección Social Universal (SPSU). Resumen Ejecutivo. STP, San Salvador.
- Silva Ortiz, Sara Raquel (2012). Sentido de la práctica sistematizadora en la educación superior. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Praxis y Saber.

ANEXOS

Consolidado de convocatorias por municipios

No.	Municipio	Urb C1	Urb C2	Urb C3	Urb C4	Ida C1	Ida C2	Ida C3	Ida C4	Ida C5	Ida C6	Ida C7	Prod. C1	Convocatoria especial	Convocatoria por Municipio
1	Ahuachapán	1	1	1	1										4
2	Apopa	1	1	1											3
3	Tonacatepeque	1	1										1		3
4	Quezaltepeque	1	1										1	1	4
5	Nahuizalco	1	1	1	1										4
6	Santa Ana	1	1	1	1										4
7	Panchimalco	1	1	1										1	4
8	Cuscatancingo	1	1										1		3
9	San Miguel	1	1	1	1										4
10	Jiquilisco	1	1	1	1										4
11	San Martín	1	1	1	1										4
12	Acajutla	1	1										1		3
13	San Vicente	1	1										1		3
14	Soyapango	1	1	1											3
15	Izalco	1	1	1	1										4
16	San Marcos	1	1												2
17	Santa María	1	1	1	1										4
18	Sonsonate	1	1										1	1	4
19	Ciudad Arce	1	1	1	1										4
20	Zacatecoluca	1	1	1	1										4
21	Mejicanos	1	1										1	1	4
22	San Juan Opico	1	1	1	1										4
23	Ilopango	1	1										1	1	4
24	San Salvador	1	1										1		3
25	Colón	1	1	1	1										4
26	La Libertad					1	1	1	1	1	1			1	7
27	Santa María Ostuma					1	1	1		1	1				5
28	San Bartolomé Perulapía					1	1	1		1	1	1			6
29	Verapaz					1	1	1		1	1				5
30	Tepetitán					1	1	1		1	1	1			6
31	Santiago Nonualco					1	1	1	1	1	1	1			7
32	San Pedro Perulapan					1	1	1	1	1	1	1			7
33	San Pedro Masahuat					1	1	1	1	1	1	1			7
34	Guadalupe					1	1	1		1	1				5
35	Santiago Texacuangos					1	1	1		1	1				5
36	San Luis La Herradura					1	1	1	1	1	1	1			7
37	Ciudad Delgado												1	1	2
	Municipios por Convocatoria	25	25	15	12	11	11	11	5	11	11	6	10	7	160

Fuente: FISDL-CSU, 2013.

* Convocatoria especial

Participantes en proyectos comunitarios PATI

Modalidad PATI	Participantes esperados	Participantes atendidos	Cobertura a Dic/13 (%)	Jóvenes		Mujeres	
				Participantes	%	Participantes	%
Urbano	40,000	37,444	93	13,480	36	26,585	71
IDA*	25,951	25,039	96	9,394	38	16,365	65
Productivo*	3,640	3,151	86	1,102	35	1,890	60
Fase III*	2,466	1,915	78	977	51	1,321	69
Total	72,057	67,549	94%	24,953	37%	46,161	68%

*Finalizado.

Fuente: FISDL-CSU, 2013.

Asentamientos Urbanos Precarios, Proyectos Comunitarios y Contrapartida Municipal el PATI

Modalidad PATI	Asentamientos urbanos precarios AUP	Proyectos Comunitarios ejecutados	Contrapartida Municipal (US\$)
Urbano	558	985	6,063,688
IDA	580	631	2,006,475
Productivo	87	90	289,479
Fase III	37	50	206,360
Total	1,262	1,756	8,566,002

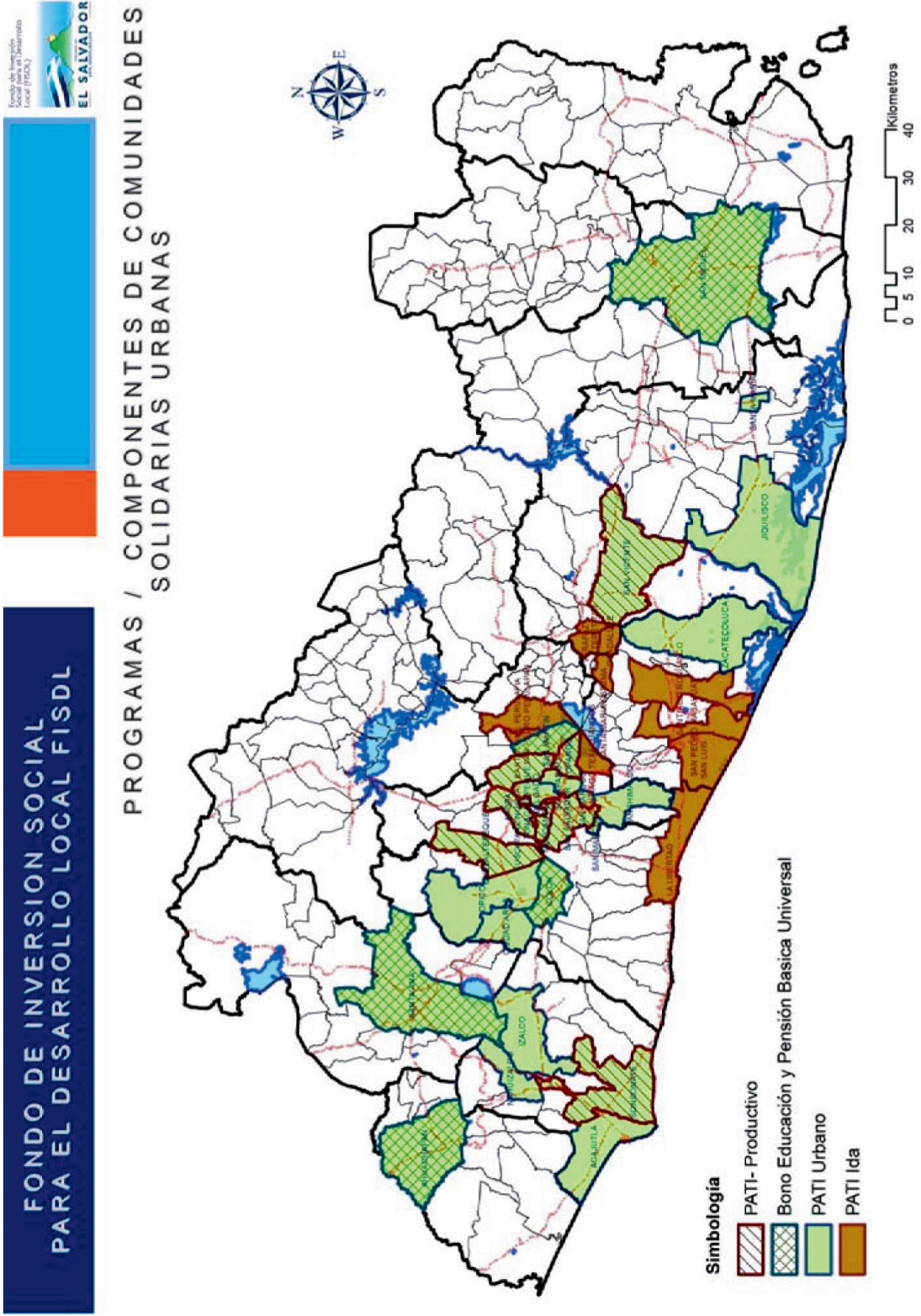
Fuente: FISDL-CSU, 2013.

Composición de la ejecución PATI por componente y modalidades, acumulado 2009-2013 (US \$ Millones)

Actividades	Urbano		IDA		Productivo		Fase III		Total		
	Proyectado	Ejecutado	Proyectado	Ejecutado	Proyectado	Ejecutado	Proyectado	Ejecutado	Proyectado	Ejecutado	
TMC	\$24.00	\$19.40	\$15.50	\$15.00	\$2.18	\$1.69	\$1.19	\$1.14	\$42.87	\$37.23	87%
Capacitación	\$6.00	\$3.59	\$4.50	\$4.20	\$0.55	\$0.42	\$0.35	\$0.34	\$11.40	\$8.55	75%
Transferencia a Municipalidades (Proyectos Comunitarios)	\$2.50	\$2.05	\$1.60	\$1.54	\$0.23	\$0.23	\$0.12	\$0.12	\$4.45	\$3.94	89%
Sub total1	\$32.50	\$25.04	\$21.60	\$20.74	\$2.96	\$2.34	\$1.66	\$1.60	\$58.72	\$49.72	85%
Fortalecimiento municipal	\$2.20	\$1.26	-	-	-	-	-	-	\$2.20	\$1.26	57%
Fortalecimiento institucional	\$2.60	\$0.58	-	-	-	-	-	-	\$2.60	\$0.58	22%
Sub total2	\$4.80	\$1.85	-	-	-	-	-	-	\$4.80	\$1.85	39%
Total general	\$37.30	\$26.89	\$21.60	\$20.74	\$2.96	\$2.34	\$1.66	\$1.60	\$63.52	\$51.57	81%

Fuente: FISDL-CSU, 2013

Mapa de Intervenciones CSU



Fuente: http://www.fisdil.gob.sv/documentos/libromapapobreza/CONTENIDOS/mapas_cap_III.pdf

Acciones de apoyo a la convivencia y cohesión social implementadas desde el FISDL y Municipalidades

Acciones de apoyo a la convivencia y cohesión social implementadas desde el FISDL.

Desde el FISDL, considerando el trabajo que estaba ocurriendo en los municipios desde los monitores y conscientes de las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de la población con la que trabaja el PATI, se realizaron acciones de apoyo a la convivencia y cohesión social como las siguientes:

- *“Cuenta Cuentos”*. En diciembre 2012 se obtuvo un apoyo por parte del Club Prensa (La Prensa Gráfica), para desarrollar actividades de convivencia con los hijos e hijas de participantes PATI, la cual se desarrolló en conjunto con las municipalidades quienes aportaron piñatas y golosinas para los asistentes.
- *“Campaña de sensibilización sobre derechos y responsabilidades”*. En el año 2013 y hasta la fecha, se ha implementado una campaña orientada a difundir entre los participantes el enfoque de derechos, la transparencia y acceso a la información, utilizando perifoneo y trípticos, sobre estas actividades los participantes manifestaban *“se nos reconocen las mismas oportunidades y derechos. Debemos poner en práctica nuestros conocimientos”*.
- *“Programa de formación en ciudadanía y desarrollo humano”*. En octubre 2013 se inició un proceso de fortalecimiento municipal, dirigido a coordinadores y monitores en el que se impartieron cinco módulos (valores para la vida comunitaria en el marco de una democracia, construcción de ciudadanía, sistema político municipal y participación ciudadana), con los que se entregaron herramientas a los equipos municipales para el trabajo con grupos vulnerables y excluidos socialmente, las cuales posteriormente fueron replicadas en cada proyecto comunitario.

Acciones de apoyo a la convivencia y cohesión social implementadas desde las municipalidades

Durante el programa se han podido apreciar acciones realizadas por los participantes que expresan la práctica de valores humanos, las cuales han surgido de su paso por el PATI, a continuación se presentan algunas de ellas:

- *Solidaridad*. En Jiquilisco se presentaron muchas experiencias de solidaridad, por ejemplo, el cuidado de una persona adulta mayor con problemas de movilidad motriz y el apoyo en la reparación del techo y otras mejoras de su vivienda; el caso de una familia que prestó su casa para el programa de alfabetización, y los participantes organizaron una colecta para aportar en el pago de la factura por el consumo de agua

potable; y otro en el que los participantes se unieron para cubrir los pagos de funeraria y sepelio de algún miembro de la comunidad.

Otras acciones en este sentido se dieron en diferentes municipios, como rifas para la compra de tratamiento contra el cáncer para un miembro de la comunidad, una recolecta para financiar el transporte de una persona de la tercera edad.

- *Visión de desarrollo.* En Santa María Ostuma, a iniciativa de los participantes del proyecto, después de concluir las actividades previstas en el perfil, se organizaron y solicitaron materiales adicionales a la municipalidad, para la construcción de gradas y lavaderos, ampliación de calles y otras obras de mejoramiento de zonas verdes. Este esfuerzo evidenció el grado de armonización que lograron los participantes como miembros de una comunidad con la municipalidad.
- *Equidad de género.* Se dieron acciones orientadas por los monitores en cuanto a promover en los participantes la conciencia de que no aceptaran diferencias o determinaciones sobre el trabajo que puede hacer la mujer o que son exclusivas para el hombre. *“Nos han enseñado –decía un participante- a no pensar en roles tradicionales, todas las personas realizan las mismas tareas en los grupos sin distinción”.*
- *Compartir para convivir.* En la mayoría de proyectos, en el transcurso o término de cada convocatoria se realizaba un convivio, financiado por los mismos participantes con aportes personales (ahorros que iban haciendo de cada pago), con fondos de actividades (rifas o ventas) efectuadas durante la convocatoria; incluso con fondos por venta de productos elaborados en el proyecto o el reciclaje. También se celebraban días especiales como el Día de la Amistad, Día de la Madre o del Padre, Navidad o celebración de cumpleaños colectivos. Algunas municipalidades realizaron excursiones a la playa.

El convivio consistía en la elaboración de comida y realización de torneos deportivos. En Santa María Ostuma, en cada convocatoria la municipalidad organizaba el “Día PATI”, donde se reunían todos los participantes y realizaban actividades lúdicas y torneos deportivos.

