

## **PRODUCTO 2**

**Informe Diagnóstico sobre los procesos de articulación y comunicación que se han establecido en los territorios por los distintos actores, que incluya una tipología de los mismos en base a estudios de caso, y contenga al menos dos propuestas metodológicas para que la USPSU coordine los programas sociales en el territorio.**

**Consultoría “Especialista en Desarrollo Local para la Unidad del Sistema de Protección Social Universal”**

**Presentada por:  
Roberto Rivera Ocampo  
Sergio Bran  
Consultores**

**11 de Mayo de 2013**

## Contenido

<b>Acrónimos</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Antecedentes y Contexto</b> .....	<b>3</b>
<b>2 Metodología</b> .....	<b>4</b>
<b>3 El Diagnóstico</b> .....	<b>6</b>
3.1 <b>Situación Actual de los Procesos de Comunicación y Articulación del SPSU y del Programa Comunidades Solidarias con los Territorios</b> .....	<b>6</b>
3.2 <b>Los Espacios de Coordinación y Articulación del SPSU</b> .....	<b>7</b>
3.3 <b>Capacidad de la STP para la Comunicación y Articulación del SPSU y PCS con los Territorios</b> .	<b>9</b>
3.4 <b>Comunicación y Visibilidad del SPSU y del PCS en los Territorios</b> .....	<b>11</b>
3.5 <b>El Papel de los Gobiernos Locales y las Agendas Territoriales</b> .....	<b>11</b>
3.6 <b>El diseño de los Programas del SPSU</b> .....	<b>12</b>
3.7 <b>Articulación de los Programas con otras Iniciativas, Proyectos y Programas Ejecutados en los Territorios</b> .....	<b>13</b>
<b>4 Propuestas Metodológicas para la Coordinación de los Programas Sociales en el Territorio</b> .....	<b>15</b>
4.1 <b>La Gestión del SPSU: Dos Enfoques Metodológicos para su Funcionamiento</b> .....	<b>17</b>
4.1.1 <b>Institucionalizando el Enfoque de la Política Pública</b> .....	<b>17</b>
4.1.2 <b>Institucionalizando el Enfoque de la Gestión Territorializada</b> .....	<b>20</b>

### Acrónimos

<b>AACID</b>	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>ANDA</b>	Administración Nacional de Alcantarillados y Acueductos
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CONAMYPE</b>	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
<b>IE</b>	Institución Ejecutora
<b>INSAFORP</b>	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
<b>ISDEM</b>	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
<b>ISDEMU</b>	Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer
<b>FISDL</b>	Fondo de Inversión Local para el Desarrollo Local
<b>FOCAP</b>	Fondo Común de Apoyos Programáticos
<b>GIZ</b>	Cooperación Técnica Alemana
<b>GOES</b>	Gobierno de El Salvador
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MARN</b>	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>MINED</b>	Ministerio de Educación
<b>MINSAL</b>	Ministerio de Salud
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda
<b>MRREE</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>MTPS</b>	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
<b>MOP</b>	Ministerio de Obras Públicas
<b>ONGs</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>PACSES</b>	Programa Apoyo Comunidades Solidarias El Salvador
<b>PATI</b>	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
<b>PCS</b>	Programa Comunidades Solidarias
<b>PCSR</b>	Programa Comunidades Solidarias Rurales
<b>PCSU</b>	Programa Comunidades Solidarias Urbanas
<b>PFGL</b>	Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PQD</b>	Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador 2010-2014
<b>RUP</b>	Registro Único de Participantes
<b>SPD</b>	Socios para el Desarrollo
<b>SPSU</b>	Sistema de Protección Social Universal
<b>SSDT</b>	Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización
<b>STP</b>	Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador
<b>TMC</b>	Transferencias Monetarias Condicionadas
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>USAID</b>	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos
<b>USPSU</b>	Unidad del Sistema de Protección Social Universal
<b>VMCD</b>	Vice Ministerio de Cooperación al Desarrollo
<b>VMVDU</b>	Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

## 1 Antecedentes y Contexto

El Salvador se ha caracterizado por tener altos niveles de pobreza, con una tendencia a la alza en las zonas urbanas<sup>1</sup>. El modelo económico del país, basado en los servicios<sup>2</sup>, y altamente dependiente de las remesas familiares<sup>3</sup>, ha contribuido a dicha situación. El país registra un bajo crecimiento económico producto de graves desequilibrios macroeconómicos: déficit comercial creciente<sup>4</sup>, débil capacidad para atraer inversión extranjera directa (IED), bajos niveles de ahorro e inversión, y una difícil situación fiscal<sup>5</sup>.

La actual situación económica y de inseguridad que vive el país, entre otras razones, ha obligado a muchos salvadoreños a migrar de sus lugares de origen, ya sea a los centros urbanos o al extranjero, principalmente a los Estados Unidos, acarreado con ello consecuencias sociales con un impacto directo en el nivel de pobreza de la población<sup>6</sup>. A todo esto habría que agregar que año con año el país es golpeado con mayor frecuencia e intensidad por eventos climáticos severos cuyos costos se estiman en cientos de millones de dólares, siendo considerado uno de los más vulnerables en el mundo a los efectos del cambio climático<sup>7</sup>.

En un contexto de crisis económica mundial que impactaría inevitablemente a El Salvador, en agosto de 2009 la Administración Funes lanza el Plan Global Anticrisis, con el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) como uno de sus pilares fundamentales, con el objetivo de implementar y reforzar medidas anticíclicas que contrarrestaran los efectos de la crisis en las poblaciones más vulnerables. En el 2010, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 establece como la primera de las metas del quinquenio *“Reducir la pobreza entre 12 y 15 puntos porcentuales, tanto en las zonas urbanas como rurales”*.

El SPSU ha operado pues como “paraguas” de una serie de políticas sectoriales y programas gubernamentales que deberían producir impactos positivos y que contrarrestaran los efectos de la crisis económica en la población más vulnerable. Lo anterior ha implicado la definición de una estructura básica para su gestión en la que la STP asume la coordinación. Además existen instituciones ejecutoras nacionales y locales. Sin embargo, el SPSU ha carecido de una planificación estratégica en donde se integren las intervenciones de cada una de las instituciones ejecutoras y permita el monitoreo de las mismas.

En ese contexto, el Programa Comunidades Solidarias (PCS) se perfila como la principal y más integral intervención del Gobierno de El Salvador en materia de reducción de la pobreza y protección social en el marco del SPSU, introduciendo variantes conceptuales y de abordaje sustantivos con respecto a su antecesor Red Solidaria como el enfoque de derechos y el ciclo de vida. Asimismo, incorpora la dimensión urbana de la pobreza con Comunidades Solidarias Urbanas (CSU); amplía la

1 Para el 2008, el 58% de los pobres vivía en zonas urbanas (FLACSO, MINEC, PNUD; 2010)

2 El aporte de los servicios representa 63% del valor agregado bruto (PNUD; 2010).

3 El país recibió \$3,648.7 millones en concepto de remesas familiares durante el año 2011 (BCR; 2012).

4 El Salvador registro un déficit comercial equivalente a -1,861.9\$ millones para el año 2011 (BCR; 2012).

5 La deuda pública supera el 50% del PIB: \$12,951.2 millones en 2011 (BCR; 2012).

6 Según el Ministerio de Relaciones Exteriores se calcula que unos 3 millones de salvadoreños viven en el extranjero.

7 Cerca del 90% de la población, el 95% del territorio nacional y el 90% del PIB del país está en riesgo (Germanwatch, 2010). El costo de los daños y pérdidas relacionados a los crecientes eventos extremos está alcanzó en el 2011 el 6% del PIB (CEPAL; 2011).

cobertura geográfica de 100 a 125 municipios; revisa los ejes de trabajo, e incluye entre su población meta a personas adultos mayores, jóvenes y mujeres.

Comunidades Solidarias considera dos ámbitos territoriales de intervención: rural y urbana, los ejes estratégicos son comunes en ambas, sin embargo los componentes y acciones específicas contempladas en cada eje difieren entre la intervención urbana y la rural. El programa está conformado por cuatro ejes estratégicos: a) Capital Humano, b) Infraestructura Social Básica, c) Generación de Ingreso y Desarrollo Productivo y d) Gestión Territorial.

Ante la coyuntura económica y fiscal del país antes descrita, el SPSU se convierte en una oportunidad real de la administración actual para hacer frente y paliar los efectos de una posible crisis económica mediante la generación de ingreso, y la ampliación de las redes de protección social; a la vez que sirva para introducir un enfoque de gestión por resultados en la administración pública salvadoreña, aprovechando la experiencia del PCS.

La Asistencia Técnica interviene por lo tanto en una coyuntura de especial relevancia para el país y para el SPSU, ya que en febrero de 2014 tendrán lugar elecciones presidenciales, lo que conllevará cambios en los niveles de dirección de las instituciones que participan en el SPSU, y en particular de la STP. Por lo anterior se vuelve importante la asesoría que se prestará con esta asistencia técnica con el fin de implementar una metodología que contribuya a mejorar la comunicación y la articulación entre el PCS y los territorios, intentando que dicha metodología se institucionalice y trascienda el cambio de gobierno el 1 de junio de 2014.

## **2 Metodología**

En la fase diagnóstica se sistematizó la información existente que permitió caracterizar la rectoría de los programas sociales, los vínculos de comunicación, la retroalimentación y el o los enfoques de gestión territorial que vinculan a los gobiernos locales e instituciones ejecutoras en sus diferentes niveles de actuación. Esta fase implicó realizar una revisión documental que permitió identificar roles y funciones de los diferentes actores en los diferentes niveles; definir el estado actual de los flujos de información y de los procesos de articulación entre actores involucrados en la ejecución territorializada de los programas del SPSU, así como extraer lecciones aprendidas.

De acuerdo a los resultados obtenidos en la revisión documental, se procedió a realizar una investigación cualitativa que permitió, sobre la base de entrevistas a informantes claves y la observación participativa, profundizar sobre los aspectos positivos y aspectos críticos a tomar en cuenta para definir el papel de la USPSU y mejorar los mecanismos de articulación y comunicación entre todos los actores involucrados. Esta investigación cualitativa se centró en la elaboración de cinco estudios de caso en igual número de municipios que fueron seleccionados en conjunto con la USPSU sobre la base de algunos criterios que se detallan a continuación:

1. Casos exitosos de comunicación y articulación entre las instituciones ejecutoras y la USPSU, así como también al menos dos casos donde se hayan identificado claramente dificultades para estos procesos, con el fin de definir los puntos críticos.

2. Distribución geográfica entre las tres principales regiones del país, seleccionando al menos dos en el área rural y dos en el área urbana, con el fin de identificar si aspectos como la distancia, el acceso, la cultura, liderazgos y los fenómenos migratorios, entre otros, podrían tener alguna incidencia.
3. Al menos un municipio del Programa Comunidades Solidarias Urbanas. En ese sentido, se propone uno de los dos municipios que fueron pilotos (Ahuachapán y San Martín), ya que en ellos se han implementado todos los programas del SPSU.
4. Al menos un municipio de cada una de las categorías de pobreza donde interviene el PCS (extrema severa y extrema alta) con el fin de identificar cómo los procesos de comunicación y articulación pueden haberse desarrollado en diferentes condiciones de pobreza de los municipios.
5. Que se esté implementando al menos dos programas adicionales a Comunidades Solidarias que sean ejecutados por distintas instituciones nacionales y el gobierno local para asegurar la existencia, al menos en teoría, de procesos de comunicación y articulación de varias instituciones con los territorios.

Así se escogieron 5 municipios conjuntamente con la USPSU: Jiquilisco, Arcatao, Caluco, Sesorí, y San Martín, de los cuales se visitaron los tres primeros pudiendo participar en una Comisión PATI y en dos Comités Municipales de Coordinación de CSR. No se visitaron los municipios de San Martín y Sesorí. En el primer caso por una confusión de fechas proporcionada por la USPSU; y en el segundo caso el asesor del FISDL recomendó no visitar hasta que estuviera contratada la ONG de apoyo ya que sin ella no existía agenda a tratar en el CMC, hecho que se había constatado en la visita al CMC de Caluco.

Por otro lado se realizaron las siguientes entrevistas:

- 3 asesores locales de FISDL (Jiquilisco, Sesorí y San Martín)
- 1 Alcalde (Arcatao), 1 concejala y coordinador de Comisión PATI (Jiquilisco)
- Al Delegado de Ministerio de Trabajo (Jiquilisco)
- Un Representante de Asociación de Mujeres (Arcatao)

El lunes 8 de julio de 2013 se realizó una presentación e intercambio de información con el Comité Intersectorial del PCS en la cual se presentaron los lineamientos de los posibles abordajes metodológicos que será propuestos a la USPSU. No se realizaron las entrevistas con las ONG's de apoyo dado que no han sido contratadas al momento de realizar este informe. La entrevista con los SPD no ha sido convocada aún por la STP.

### 3 El Diagnóstico

#### 3.1 Situación Actual de los Procesos de Comunicación y Articulación del SPSU y del Programa Comunidades Solidarias con los Territorios

**El nuevo concepto y abordaje del SPSU y del PCS conllevan una mayor complejidad para la coordinación, comunicación y articulación de las intervenciones** de las diferentes carteras de Estado involucradas en el PCS, con la consecuente dificultad para ejecutar y obtener los resultados previstos. En cada una de las intervenciones del PCS interactúan un considerable número de instituciones nacionales (al menos 15 en el CSU y 13 en el CSR) en un total de 125 municipios.

Lo anterior ha exigido al Gobierno de El Salvador esfuerzos considerables para establecer las líneas de coordinación y articulación entre las instituciones de gobierno y de éstas con los territorios, bajo el liderazgo de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), como coordinadora del SPSU y del PCS. El SPSU es todavía un proceso en construcción que inicia con la puesta en común, bajo un “paraguas”, de políticas sectoriales (salud, educación, seguridad alimentaria y asistencia social) y programas como el PCS, Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), Ciudad Mujer, además de otras iniciativas importantes como el Plan de Agricultura Familiar (PAF), la Reforma Sanitaria, entre otras. Lo anterior, si bien ha permitido la sumatoria de recursos institucionales, en la práctica presenta dificultades operativas aún no resueltas que derivan de la ausencia de una efectiva integración de dichas intervenciones como parte de un verdadero sistema.

Es importante destacar la complejidad que supone la implementación integral del programa debido a que la responsabilidad de la ejecución recae sobre numerosas y diversas Instituciones y Ministerios y la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), a cargo de su coordinación, debe establecer un sistema de planificación, coordinación y seguimiento adecuado para asegurar los resultados esperados. En este sentido, la STP en su papel de coordinación general, y las responsabilidades específicas de la Unidad del Sistema de Protección Social Universal, en el marco del Programa Comunidades Solidarias, requiere definir y fortalecer los mecanismos de conducción, coordinación y articulación de tal manera que se garantice la eficiencia de la ejecución y la sostenibilidad de los resultados del programa.

El diagnóstico<sup>8</sup> realizado a finales de 2011 refuerza la necesidad de fortalecer la institucionalidad del PCS. Otros aspectos que destacó el diagnóstico, es lo referido al seguimiento de las intervenciones del programa, donde se evidenció la necesidad de armonizar, coordinar y sistematizar el conjunto de esfuerzos que ya se están haciendo en cuanto a esta temática. Finalmente, para garantizar que se logre el nivel de armonización requerido habría que mejorar también algunos aspectos relacionados con sistemas de comunicación y visibilización del SPSU en general, y del PCS en particular.

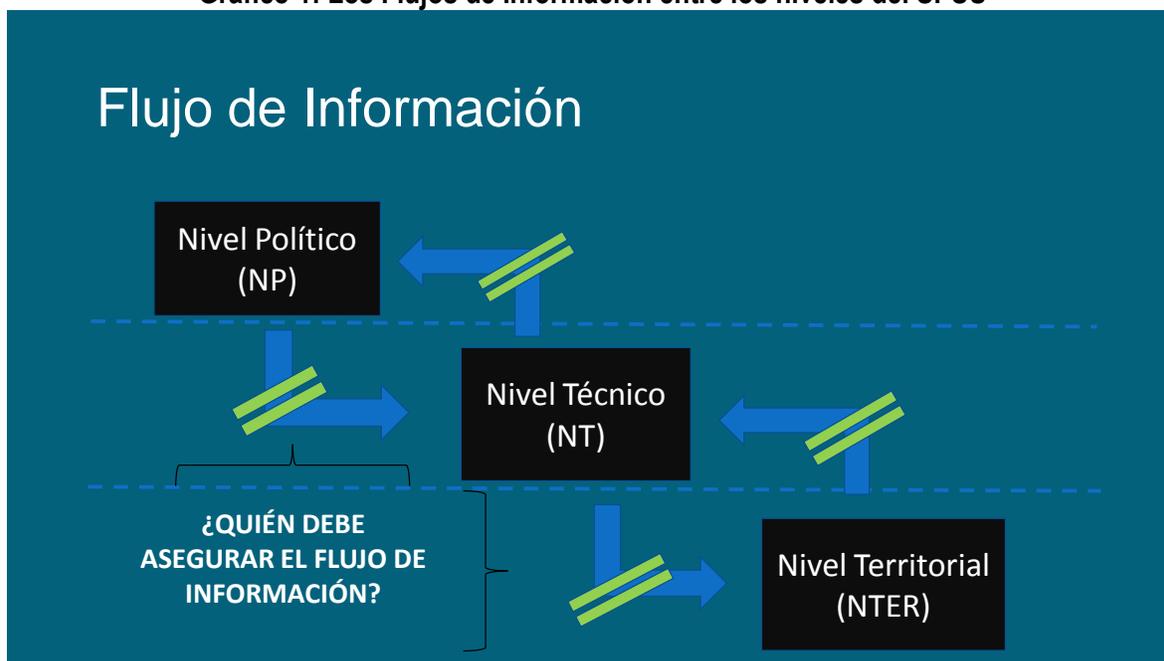
En la propuesta de fortalecimiento de la coordinación de la USPSU<sup>9</sup> **se reconoce la necesidad identificada por la STP y las instituciones ejecutoras de mejorar la articulación en el territorio**, normando claramente los espacios de coordinación a nivel municipal, los roles de los asesores municipales del FISDL en relación a la coordinación local de las intervenciones del PCS, y las

<sup>8</sup> Asistencia técnica a STP en el marco del Programa de Comunidades Solidarias, Marc Riehl, Octubre 2011

<sup>9</sup> Asistencia técnica a STP en el marco del Programa de Comunidades Solidarias, Paula Orsini, 2012

estrategias de empoderamiento local de los alcaldes y comunidades, en vista de mejorar la calidad y sostenibilidad de las intervenciones.

Gráfico 1: Los Flujos de Información entre los niveles del SPSU



Fuente: elaboración propia

### 3.2 Los Espacios de Coordinación y Articulación del SPSU

Compete a la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), "...velar por la viabilidad técnica del SPSU así como coordinar el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas que deban realizar las distintas entidades Estatales"<sup>10</sup>. En este contexto, el Gabinete de Gestión Económica y Social acordó la creación del **Comité Intersectorial del SPSU**, integrado por los titulares de las instituciones involucradas en las intervenciones del Sistema y coordinado por la STP. Adicionalmente, se solicitó a los y las titulares nombrar un enlace de alto nivel de cada institución para conformar el Comité Técnico Intersectorial del SPSU y se crearon las **Mesas Técnicas** para asegurar la implementación de cada uno de los componentes.

- **El Comité Intersectorial del SPSU:** instancia de coordinación al más alto nivel que establece la visión estratégica del SPSU. La convocatoria y conducción del mismo está a cargo de la STP y lo integran los titulares de las carteras de Salud, Educación, Justicia y Seguridad Pública, Economía, Hacienda, Obras Públicas, Trabajo, Agricultura, Relaciones Exteriores, Inclusión Social, Asuntos Estratégicos, FISDL, Juventud, ISDEMU, INSAFORP, CONAMYPE.

<sup>10</sup> Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Decreto Ejecutivo No. 57 de fecha 28 de septiembre de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 193, Tomo 385 de fecha 16 de octubre de 2009

- **El Comité Técnico Intersectorial del SPSU:** instancia de coordinación técnica que garantiza el cumplimiento de los objetivos generales y metas sectoriales establecidas en el SPSU. Está integrada por el nivel técnico de las instituciones que participan en el Comité Intersectorial.
- **Mesas Técnicas:** son coordinadas por la STP y conformadas por técnicos de instituciones ejecutoras que tienen bajo su responsabilidad el diseño de los programas que respondan a los objetivos y metas planteados en el SPSU. Entre sus funciones está recomendar, proponer, analizar y diseñar propuestas tanto de estructura de los componentes e intervenciones como de la operatividad.
- **Comités Municipales y comunitarios:** instancias donde las distintas instituciones de gobierno involucradas en los diversos ejes y componentes del PCS y la municipalidad, con representación de la ciudadanía de las comunidades involucradas, ponen en común sus estrategias y acciones, para asegurar coordinar adecuadamente y evitar la duplicación de esfuerzos en los territorios.

**Gráfico 2: Espacios de Coordinación a nivel nacional y local del SPSU**



Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia

- **Grupo de Trabajo (GdT) del PCS y Comisiones Técnicas:** mesa de coordinación entre GOES y los Socios para el Desarrollo (SPD) para dar seguimiento conjunto a PCS y entablar el diálogo sectorial. El PCS cuenta con el apoyo de varios socios: Unión Europea (UE), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GIZ), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Gran Ducado de Luxemburgo (Lux), Banco Mundial (BM), Naciones Unidas a través del PNUD. AECID-Lux-UE y PNUD firmaron un Código de Conducta con el GOES asumiendo mutuamente compromisos derivados de la Declaración de París.

Todos los SPD participan del GdT establecido y convocado por STP y el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, que se divide en dos Comisiones Técnicas, una para seguimiento a las contribuciones conjuntas de AECID-Lux-UE, y otra para coordinar la provisión de Asistencias Técnicas al PCS.

La constitución de los diferentes espacios de coordinación, a nivel nacional y local (comités y mesas), es un aspecto clave para avanzar hacia una efectiva coordinación y articulación de las intervenciones en los territorios. Sin embargo, su funcionamiento no ha sido el óptimo, ya que **se requiere de una claridad de roles y funciones** de las instituciones ejecutoras y de los gobiernos locales, así como **metodologías y sistemas de información bien desarrollados** y asumidos que permitan el seguimiento y evaluación de los resultados de manera periódica y sistemática, brindando información relevante para los tomadores de decisiones. En ese sentido, el SPSU tiene previsto dotarse de herramientas para la gestión de la información: *i) Registro Único de Participantes (RUP); ii) Sistema de Información de Programas Sociales; y iii) Sistema de Monitoreo y Evaluación de las Políticas Sociales.*

Por otro lado, se ha identificado como una de las grandes dificultades en los territorios la “proliferación” de **espacios promovidos por las instituciones públicas del gobierno central** y que **desplazan cualquier posibilidad de espacios de articulación liderados por los propios gobiernos locales**, sobre todo si los nuevos espacios son exigidos por la ley o son necesarios para acceder a recursos. Además, hay que tener en cuenta que la mayoría de actores son los mismos los que participan en uno y otro espacio. Así han surgido los Consejos del Territorio del programa Territorios de Progreso, los Comités de Prevención de Violencia, los Comités de Gestión de Riesgo, Comités para la Protección de la Niñez; sin contar con los espacios supramunicipales como los Consejos Departamentales de Alcaldes, o los Consejos Directivos de Asociaciones Intermunicipales o Mancomunidades, entre otros.

A esto hay que agregar que **no existen indicadores o mecanismos que evalúen el esfuerzo y los resultados obtenidos de las instituciones de gobierno al coordinarse y articularse entre ellas y con los territorios**. Este es un elemento que aún no se ha considerado en los procesos de formulación de los programas y las políticas de gobierno, por lo que puede ser considerado como una carga adicional para las y los funcionarios encargados de la ejecución. Los indicadores están basados en desempeño, por lo tanto miden los niveles de ejecución en los plazos definidos.

---

### 3.3 Capacidad de la STP para la Comunicación y Articulación del SPSU y PCS con los Territorios

---

Las capacidades técnicas de la STP y de las instituciones ejecutoras se ven excedidas por las dimensiones del SPSU. Adicionalmente, para las instituciones ejecutoras su incorporación en los espacios de coordinación, la rendición de informes, el seguimiento y la gestión de la información, del SPSU y del PCS representa un reto adicional a su quehacer institucional. La relación de las instituciones nacionales con los territorios en un Estado altamente centralizado no ha sido la más efectiva para la implementación de las intervenciones del SPSU y del PCS.

La STP concentra un volumen importante de responsabilidades y asume múltiples funciones que van desde la planificación, coordinación y el seguimiento puntual a la ejecución de políticas, planes y programas gubernamentales. Dado el gran número y diversidad de actores que intervienen en el SPSU (nacionales, locales e internacionales), con capacidades administrativas y técnicas desiguales, y las políticas sectoriales particulares de cada uno, **la STP enfrenta importantes retos**

**para implementar medidas de coordinación con y entre las instituciones ejecutoras, tanto en el nivel central como local, que limiten el riesgo de duplicación y dispersión de esfuerzos.**

El FISDL, por su parte, se ha convertido en el “brazo ejecutor” del PCS, y asume la responsabilidad de otros programas como el PATI, Atención Integral de la Persona Adulta Mayor, entre otros. El acelerado crecimiento institucional del FISDL, junto a una cartera importante de proyectos administrados (\$101.25 millones en 2011) representan factores a considerar en el corto plazo para que la institución pueda asumir adecuadamente la ejecución del PCS.

Por otra parte, la coordinación intersectorial e interinstitucional, tanto a nivel central como local, ha representado quizá el mayor desafío para la actual administración. En el marco del SPSU, con el fin de lograr mejores niveles de coordinación y articulación se crearon el Comité Intersectorial y el Comité Técnico Intersectorial. Mientras que en el marco del PCS se crearon el Comité Interestatal para CSU y los Comités Municipales de Coordinación (CMC) para CSR. Éstos últimos, convocados por el FISDL, son los espacios más activos de los que actualmente funcionan. En ellos se lleva a cabo el seguimiento de los proyectos con la participación de instituciones de gobierno, representantes de la municipalidad, ONG's de apoyo y población beneficiaria del PCS. No obstante, **el CMC presenta aún dificultades para articular al PCS con las prioridades territoriales y dependen en gran medida del asesor del FISDL y de la ONG de apoyo.**

Así la comunicación al interior de la STP, de ésta con las instituciones ejecutoras del SPSU, con los SPD y con la población en general es uno de los retos más importantes que el SPSU debe superar. Si bien existen canales de comunicación formalmente establecidos, **en la práctica la gestión de la comunicación interna y externa para la implementación del SPSU es compleja y presenta serias dificultades por las características propias del Sistema.**

La STP estableció, con apoyo de la CEPAL, el marco lógico del SPSU y los marcos lógicos sectoriales, identificando cerca de 200 indicadores de seguimiento que deben ser recogidos por las instituciones encargadas de la ejecución de los componentes del SPSU. Por su parte, algunos de los SPD del PCS (Luxemburgo, España y la Unión Europea) elaboraron una Matriz de Evaluación de Desempeño (MED) de 15 indicadores, comunes en un 80% para el seguimiento de sus contribuciones al PCS, y seleccionados a partir de los indicadores del marco lógico del SPSU. Sin embargo, **la apropiación del gobierno para liderar este proceso no es suficiente y no existe consenso entre los demás donantes para armonizar sus procedimientos.**

Por otra parte, **las unidades de Seguimiento a la Inversión y de Evaluación de Programas de la STP no parecen tener una efectiva coordinación**, lo que dificulta establecer e implementar medidas de articulación entre las IE y de éstas con los territorios. En general, las instituciones ejecutoras organizan y llevan a cabo el levantamiento de información y un seguimiento de las actividades que cada una desarrolla por separado, ya sea dentro o fuera del SPSU o del PCS, con escasa coordinación, armonización y sistematización que no permite tener una visión integral de los esfuerzos realizados ni medir el impacto del SPSU ni del PCS.

---

### 3.4 Comunicación y Visibilidad del SPSU y del PCS en los Territorios

---

El SPSU ha tenido poca divulgación, a nivel nacional y territorial, desde su lanzamiento en el segundo semestre del 2009, así como una débil visibilidad en los medios de comunicación a lo largo de su implementación. En consecuencia se percibe poca comprensión, tanto por las instituciones ejecutoras como por parte de la población sobre la oferta disponible del sistema, los criterios de elegibilidad, y el avance de cada uno de los programas y políticas del SPSU. Los resultados del SPSU son muy poco conocidos si se toma en cuenta que el sistema es una de las principales apuestas de la actual administración.

Mientras que CSR, cuyo lanzamiento en 2005 se hizo como Red Solidaria, tuvo una fuerte presencia mediática y continúa, estando presente los territorios a través de los asesores municipales del FISDL, los promotores de las Consultoras de Apoyo y Seguimiento (ONG) y la participación de actores locales en los Comités Municipales de Coordinación, permitiendo que el programa y sus diferentes ejes tengan un mayor reconocimiento entre la población. En particular, la población identifica el PCS con las Transferencias Monetarias Condicionadas, la Infraestructura Social Básica, y más recientemente con el PATI y la Pensión a la Persona Adulta Mayor.

Por su lado, CSU ha tenido cierta visibilidad y divulgación entre la población pero no la suficiente, con la desventaja que el programa no cuenta con Consultoras de Apoyo y Seguimiento en los territorios donde se ejecuta, siendo las alcaldías municipales las que con recursos escasos muchas veces asumen dicha función. Aunque parezca un detalle, este aspecto podría mejorar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los programas, ya que muchas veces la población acude a diferentes instancias requiriendo información sobre los programas y los criterios para ser beneficiarios de los mismos.

Por otro lado, **la producción de información sobre los programas del SPSU no está sistematizada y no hay una gestión del conocimiento.** La documentación disponible es poca y además se encuentra dispersa. Por ejemplo, el FISDL elabora un informe cuatrimestral de ejecución de CSR que transmite a la STP, pero dicha práctica no existe para CSU. El resto de instituciones ejecutoras, cada una promueve y comunica de manera individual sus propias políticas sectoriales así como los logros alcanzados. Por ejemplo no se realiza una rendición de cuentas conjunta como parte de la dinámica de rendición de cuentas del Estado a la población.

Lo anterior concuerda con lo afirmado anteriormente en cuanto que los programas no se han integrado en un verdadero sistema, y que además **no existe una estrategia de comunicaciones desarrollada hasta hoy por el SPSU.** En la coyuntura actual es importante pensar en una campaña en los medios de comunicación que resalte los logros y aciertos de los programas como sistema y que permita que los programas sean conocidos por la población y contribuya a garantizar su continuidad después del 1 de junio de 2014.

---

### 3.5 El Papel de los Gobiernos Locales y las Agendas Territoriales

---

Los gobiernos municipales en El Salvador hasta hoy han tenido un papel secundario en el diseño, formulación, en la implementación y más aún en la fase de evaluación de los programas del SPSU.

En la mayoría de los casos de los municipios visitados se ha podido constatar que **los programas del SPSU no están comprendidos en los planes o agendas de desarrollo de los municipios**. Esto se debe a que, en el mejor de los casos, los formuladores de los planes estratégicos y operativos no hicieron una lectura adecuada del entorno y no tomaron en cuenta los programas, o bien los planes están desfasados, o simplemente no existen.

En ese contexto, los municipios intentan jugar un papel en la implementación de los programas pero con muy pocas posibilidades de realmente articular los programas con sus agendas, lo que en muchos casos se traduce en un aprovechamiento de los gobiernos locales de las acciones de los programas para fines electorales, o en un esfuerzo vano de seguir el ritmo impuesto por la ejecución de los programas sin poder asegurar, al menos en el mediano plazo, un seguimiento y sostenibilidad de los mismos.

Por otro lado, como se ha afirmado anteriormente, la “proliferación” de espacios (comités, consejos, mesas, etc.) han debilitado y “devaluado” los esfuerzos locales de organización y participación liderados por el propio gobierno local como los Comités Municipales de Desarrollo. En su lugar asistimos a espacios que son liderados por funcionarios o técnicos de las instituciones del gobierno central, como es el caso del PCS donde los comités son convocados y facilitados por los asesores o asesoras del FISDL, y con una alta dependencia de las Consultoras de Apoyo (ONG) para el desarrollo de la agenda.

Las capacidades reales de los gobiernos locales de El Salvador para asumir adecuadamente el desarrollo de sus municipios se han visto limitadas históricamente por diversos factores tales como los insuficientes recursos económicos, tecnológicos y humanos a su disposición, así como las condiciones político-institucionales propias del país. **La implementación de programas de dimensiones tales como el PCS** o el Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (PFGL), financiado mediante un préstamo del Banco Mundial, **requieren de contrapartes municipales fuertes**. Sin embargo, **estos programas y proyectos no han sabido generar capacidades institucionales en las municipalidades** al mismo tiempo que se ejecutan las obras de infraestructura o implementan las intervenciones sociales.

Lo anterior se debe en parte al diseño de los programas (del cual se hablará más adelante), pero también a una cultura política, nacional y local, que ha privilegiado la ejecución de obras al reforzamiento institucional y a la instauración de verdaderas políticas públicas.

---

### 3.6 El diseño de los Programas del SPSU

---

Si bien el diseño de los programas del SPSU y en particular del PCS no están dentro de los requerimientos de la presente consultoría, si merecen un breve apartado, ya que en buena medida éste está condicionando la posibilidad de mejorar los mecanismos de articulación y comunicación con los territorios. Aunque la proporción de fondos propios y de cooperación es de 80% frente a un 20% respectivamente, buena parte de los fondos GOES provienen de préstamos que están sujetos a condiciones y plazos que impone la institución financiera. A ello habría que agregar que los presupuestos gubernamentales son anuales.

Todo lo anterior ha impuesto que los diferentes programas deban ser ejecutados en plazos bien determinados para cumplir con metas de desempeño descuidando el impacto de las intervenciones en los territorios. Por otro lado, se constata que el ritmo de ejecución de los programas es mucho más rápido que el de los procesos de desarrollo en los territorios; los plazos de las intervenciones de los programas son demasiado cortos como para generar “capacidad de absorción” en los municipios; y en otros casos no se contempla al liderazgo local como un actor clave sino únicamente como un apoyo.

Estas circunstancias ponen en entredicho la sostenibilidad y el impacto real que puedan tener las intervenciones en los territorios. Ni el SPSU ni el PCS parecen contemplar un verdadero proceso de fortalecimiento de capacidades de los actores locales. Por lo tanto, sin ninguna modificación en el diseño mismo de los programas del SPSU y del PCS es difícil visualizar una mejor articulación y comunicación con los territorios. No crear esa capacidad en los territorios puede tener una incidencia directa en las metas de desempeño y los plazos de ejecución impuestos.

---

### 3.7 Articulación de los Programas con otras Iniciativas, Proyectos y Programas Ejecutados en los Territorios

---

El Gobierno de El Salvador ha logrado el apoyo de un buen número de cooperantes para la implementación del SPSU, en particular del PCS. La Unión Europea (UE) y sus países miembros están entre los principales socios para el desarrollo del país. La UE implementa actualmente el PARE-ES apoya con €24.2 millones los esfuerzos fortalecer las capacidades institucionales del Ministerio de Hacienda en los sectores de la gestión fiscal y la mejora de la gestión de las finanzas públicas.

Por su parte AECID firmó un Acuerdo de Asociación por €265 millones, de los cuales € 16 millones están destinados al PCS, y otros €100 millones del Fondo del Agua contribuirán al eje 2. Por su parte Luxemburgo ha definido que apoyará el PCS a través de un apoyo presupuestario de €20 millones. La Junta de Andalucía ha formulado una estrategia de apoyo a la reducción de la pobreza por €15 millones. Alemania, a través de un canje de deuda por €14 millones, apoya el PCS. El Banco Mundial apoya el PATI con \$50 millones y el BID mediante un préstamo de \$35 millones apoya el CSU. USAID apoya con \$25 millones los ejes 1 y 3 del PCS, sobre todo en 11 de los municipios más golpeados por el Huracán IDA en el 2009. Adicionalmente, el PCS cuenta con apoyo técnico de GIZ y PNUD.

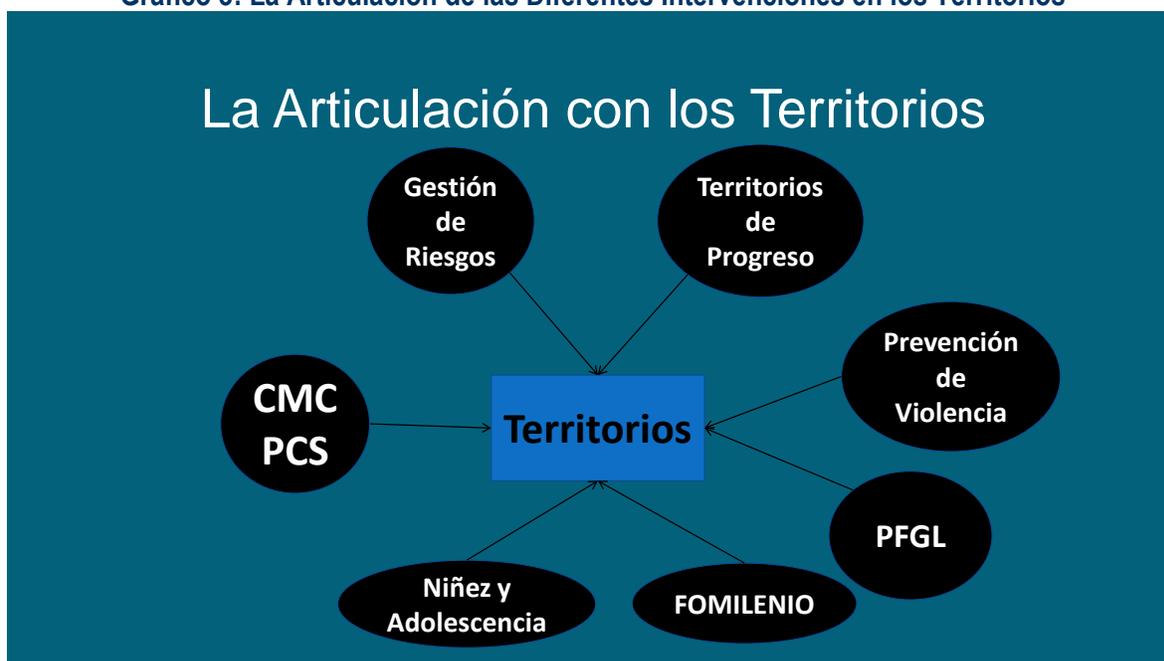
Muchos de los socios del PCS utilizan diferentes herramientas e instrumentos para el seguimiento y evaluación de resultados y metas de los apoyos técnicos y financieros brindados. Esto conlleva una **proliferación de instrumentos y de informes particulares que no permiten realizar una eficiente y eficaz la gestión de los recursos**. Esto impone un reto importante para la coordinación de la cooperación por parte de la STP y el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, que de no gestionarse adecuadamente genera altos costos de transacción para el gobierno.

Por otro lado, existen otras iniciativas gubernamentales que están interviniendo al mismo tiempo en los territorios con los cuales hay ciertas coincidencias geográficas. Tal es el caso del Programa Presidencial Territorios de Progreso (PPTP) que propone la instauración de los Consejos del

Territorio para una mejor y oportuna canalización de los recursos del gobierno central hacia los territorios, al mismo tiempo que permite la participación de los actores locales y nacionales en una relación más equitativa. Al mismo tiempo se está implementando el Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (PFGL), financiado con un préstamo del Banco Mundial por \$80 millones, que está interviniendo a nivel nacional con énfasis en la prestación descentralizada de servicios, el fortalecimiento de los gobiernos locales y el apoyo a la estrategia de descentralización.

A pesar de las diversas posibilidades de articulación que ofrecen tanto el PPTP y el PFGL, ninguno de ellos se ha encontrado aún con el PCS o los demás programas del SPSU. Lo anterior indica que existe un reto importante por acercar posturas sobre cómo intervenir en los territorios de manera articulada. Por ejemplo, el PFGL está apoyando la formulación de planes estratégicos participativos que pretenden dejar instalada una instancia permanente de participación de la ciudadanía en los municipios. Por su parte el FISDL está rediseñando los CMC para convertirlos en los espacios de planificación y toma de decisiones sobre la inversión a nivel municipal. Ambas intervenciones podrían confluir en un Consejo Municipal de Desarrollo liderado y establecido por las autoridades locales.

**Grafico 3: La Articulación de las Diferentes Intervenciones en los Territorios**



Fuente: elaboración propia

#### 4 Propuestas Metodológicas para la Coordinación de los Programas Sociales en el Territorio

De acuerdo al diagnóstico elaborado para este estudio, se propone utilizar el enfoque sistémico, en el sentido de que sus características permiten resaltar los elementos claves que intervienen en la organización. Jorge Etkin en su esquema de análisis concibe a la organización bajo un modelo del sistema social. Este se caracteriza fundamentalmente por la interrelación de elementos y su funcionamiento como partes del conjunto, debido que ante las dinámicas propias del funcionamiento o el surgimiento de cambios eso genera modificaciones en los demás niveles organizacionales. Dentro del sistema existen acciones básicas que sirven al todo: producción; procesos comunicativos; y mecanismos de regulación y control (Etkin: 2000, p.35). Este modelo también presenta enfoques más puntuales para comprender a las organizaciones como sistemas con orientación hacia: a) sistemas vivientes; b) sistemas socio-técnicos; y c) sistemas culturales.

Los sistemas vivientes presentan como su principal tarea hacer aquellos aspectos que le permitan mantenerse frente a un contexto que no controla, ello significa que el sistema debe funcionar coordinado por las funciones gerenciales que guían a cada una de las partes para adecuarse a las dinámicas propias del sistema en relación con el entorno o a los cambios que se derivan de esta actuación con el entorno, haciendo que su estructura produzca las funciones necesarias para seguir operando. El reto permanente consiste en que la organización tenga la capacidad de comprenderse a sí mismo como sistema y a su entorno, no para resistirse sino para adaptarse a esta dinámica, sin que ello implique acomodarse, transgrediendo los principios y fundamentos para los que fue creada.

El sistema socio-técnico implica una complejidad de interrelaciones entre entidades, procesos y personal, pero no todo es sincronía porque las fuerzas sociales, técnicas y políticas no necesariamente son complementarias; generando problemas o desbalances entre los respaldos tecnológicos y el recurso humano o entre las demandas del ambiente social con las decisiones que la organización está implementando.

De acuerdo a lo planteado, la idea central de este modelo radica en que los problemas no se resuelven de manera separada -es decir no solo tecnología o solo recurso humano o solo poder de decisión- sino que requiere una visión sistémica que considere la relación entre demandas sociales y tecnología en los ámbitos de acción de la organización (Etkin: 2000, p.38).

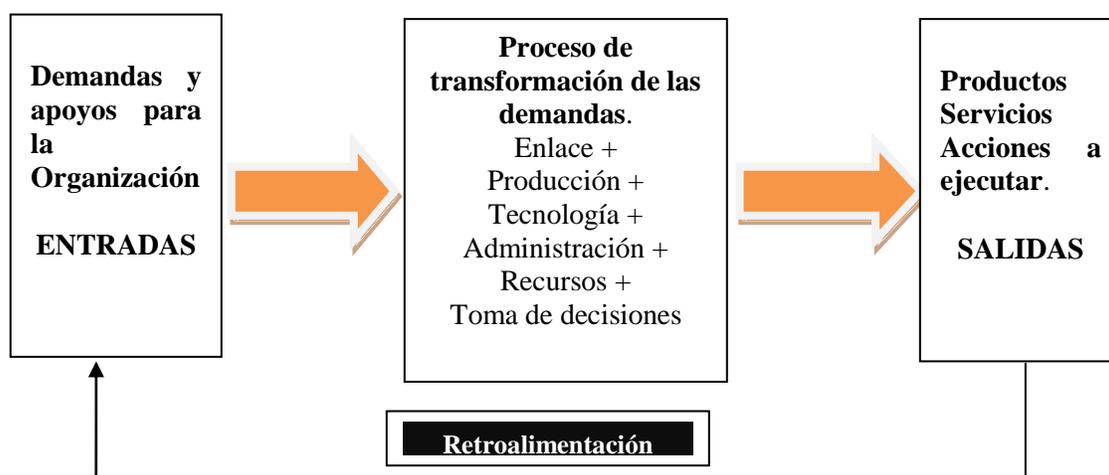
Con el sistema cultural resulta importante el establecimiento de un contexto de significación compartido, con códigos, signos, símbolos e imágenes que permitan comprender lo que ocurre y lo deseable para la organización, esto gracias a los procesos de comunicación y aprendizaje: los procesos culturales. En esos procesos comunicacionales las personas brindan significados a los mensajes a través de una construcción de subjetividad social; en definitiva la organización como sistema cultural refiere a los procesos de aprendizaje que hace a los miembros actuar de forma cohesionada, con sus ideas, valores y creencias; actuar bajo pautas culturales requiere educación, persuasión, uso de imágenes, empleando recursos como la adaptación y creatividad (Ibíd. p.39).

Éstos enfoques no son excluyentes, al contrario cada uno aporta ideas que permiten interpretar a las organizaciones a pesar de su grado de complejidad y que en alguna medida éstas se encuentran

inmersas en condiciones de innovar para sobrevivir o equilibrar lo tecnológico con lo social o flujos de comunicación que trasladan las formas y símbolos de cómo comprenden los diferentes grupos lo que ocurre dentro de la organización.

El enfoque sistémico puede ser reforzado por la lógica "Eastoniana" de la ciencia política aplicada a la organización, donde el sistema está sujeto a demandas y apoyos (inputs) provenientes de un ambiente complejo y heterogéneo acorde a la realidad del SPSU, éstas demandas entran a la organización la cual las transforma o procesa empleando su estructura, recursos humanos y técnicos, procesos productivos, administración de las actividades, toma de decisiones. Luego tenemos como resultados (outputs) los servicios, las acciones que ejecutan las organizaciones y el grado de eficiencia con el cual lo hacen.

**Grafico 4: La organización como sistema. Aplicación del enfoque sistémico**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del planteamiento de Easton

A partir del diagnóstico presentado anteriormente se ha logrado determinar que el SPSU, a pesar de que en su diseño fue planteado como un sistema, este no ha logrado operar de esta forma. Lo cierto es que cada programa que lo integra, constituye un sistema anclado a una institución rectora; luego la estructura diseñada para articularlos como subsistemas de un sistema mayor, es decir como SPSU sigue siendo hasta cierto punto artificial, en el sentido de que al no ser una estructura permanente capaz de vincular a cada uno de los programas como un conjunto, su actuación, no ha logrado permear sistemáticamente las estructuras de cada uno de los subsistemas y de los programas específicos que operan, bajo una lógica de sistema.

En la práctica lo que ha sucedido es que cada programa sigue su propia lógica y racionalidad de acuerdo a la normativa de cada una de las instituciones responsables del mismo y de esta con cada una de las instituciones contrapartes que hacen posible el funcionamiento del programa. Frente a esta dificultad el SPSU requiere de una revisión programática de las estructuras diseñadas y de los vínculos que harían posible el funcionamiento del SPSU.

---

## 4.1 La Gestión del SPSU: Dos Enfoques Metodológicos para su Funcionamiento

---

A partir del diagnóstico presentado anteriormente se han analizado dos propuestas de abordaje metodológico que se presentan a continuación. Ninguna de las dos propuestas es desarrollada en profundidad sino que se trata de elementos generales de dos abordajes metodológicos, y que uno de ellos, el que sea seleccionado por la USPSU, será desarrollado en el tercer informe.

Consideramos que ambos no son excluyentes el uno del otro, sino complementarios y que son sumamente necesarios para que los programas del SPSU y del PCS logren los resultados deseados de superación de la pobreza y de desarrollo. Sin embargo, estamos conscientes de la complejidad que implicaría poner en marcha ambos por la coyuntura y contexto que ya se presentó en el diagnóstico, por lo que los sometemos a consideración de la SPSU.

---

### 4.1.1 Institucionalizando el Enfoque de la Política Pública

---

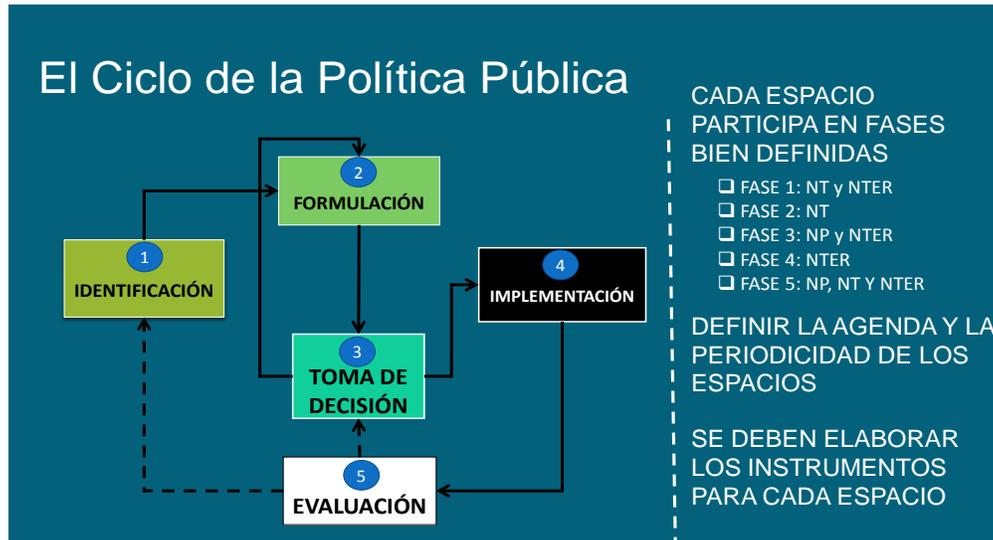
El primero es el **enfoque del ciclo de la política pública**, es decir cómo diferentes programas y sus proyectos se articulan entre sí como un sistema, definiendo con precisión las estructuras y funciones, así como los vínculos que las articulan a lo largo de las fases claramente definidas del ciclo de la política pública: identificación, formulación, implementación y evaluación, ésta última permitiendo la retroalimentación en función de la toma de decisiones y los ajustes necesarios que permitan el cumplimiento de las metas, así como la definición de un nuevo ciclo. Este nuevo enfoque debería permear el diseño de las intervenciones en el marco del SPSU para convertirlo en un instrumento de política pública menos rígido que el Mapa de Pobreza del 2005, el cual quedó rápidamente desfasado a medida que las intervenciones de los diferentes programas del Estado fueron avanzando.

Este nuevo enfoque posicionaría al SPSU como una política cuya forma de gestión es innovadora y que podrá ser replicable en esta administración y la siguiente. Para lograr lo anterior es necesario desarrollar capacidades específicas y especializadas, sobre todo para las áreas de planificación, el monitoreo y evaluación. Para ello se debe contemplar la reestructuración de los espacios de coordinación y de la USPSU, haciendo partícipes a los actores de los procesos clave tales como la planificación estratégica y presupuestación plurianual del SPSU, el desarrollo de instrumentos seguimiento y evaluación, las herramientas informáticas, entre otros.

Para lograr la institucionalización de este enfoque, el primer aspecto será generar, fortalecer y/o consolidar las capacidades institucionales de la STP y de las instituciones ejecutoras, a nivel nacional y territorial, para la gestión eficaz y eficiente del SPSU. A lo anterior se suma la propuesta de readecuación organizativa de la USPSU para administrar los programas del Sistema, así como una propuesta de roles y funciones de las instituciones ejecutoras bajo este nuevo enfoque.

La aplicación de este enfoque ayudaría a ordenar los espacios de coordinación, definiendo claramente quiénes participan en cada uno y el rol que jugará cada nivel (político, técnico y operativo territorial). A continuación se presenta en el siguiente gráfico una propuesta de ordenamiento de los espacios de coordinación en función de las fases del ciclo de la política pública.

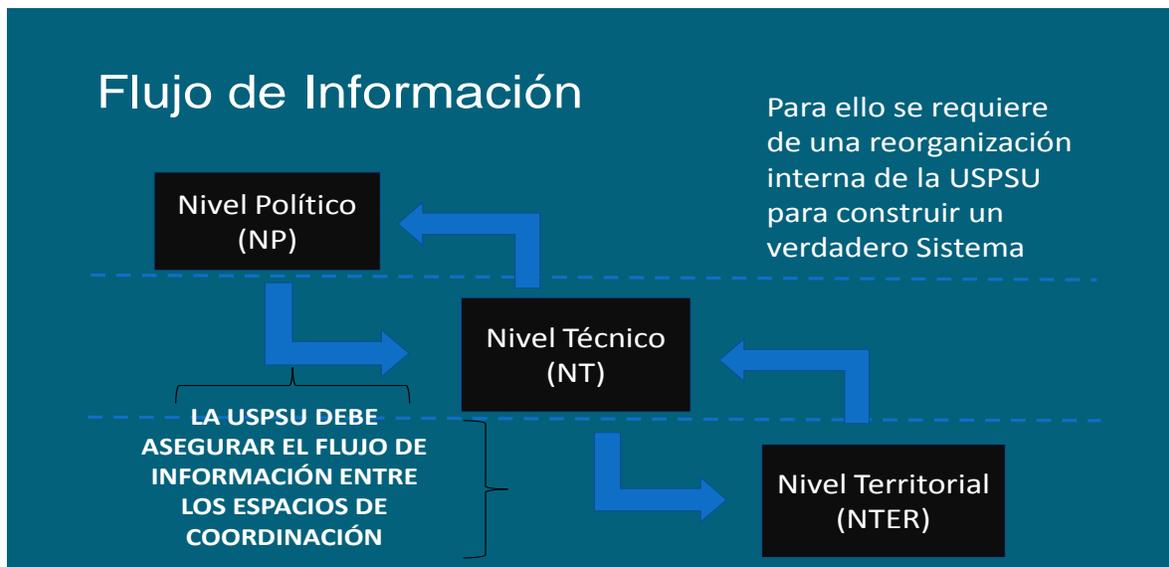
**Gráfico 5: Participación de los espacios de coordinación en las fases de la política pública**



Fuente: elaboración propia

Los espacios de coordinación y articulación (Comités y Mesas nacionales y locales) para la implementación del SPSU y del PCS son diversos y complejos debido a la cantidad de instituciones involucradas y a las características propias del Sistema como ya se mencionó anteriormente. De su efectivo funcionamiento depende en gran medida el éxito del presente proyecto. El caso contrario dificultaría la aplicación del enfoque del ciclo de la política pública y de gestión para resultados, y más directamente la implementación de los programas del SPSU.

**Gráfico 6: El papel de la USPSU en el manejo de la información de los espacios**



Fuente: elaboración propia

Por ello este enfoque pone especial énfasis en los espacios de coordinación y articulación como columna vertebral del SPSU. Este proceso debe llevar a una redefinición de los espacios, así como los roles y funciones de las instituciones participantes. Se debe por lo tanto consolidar el rol de la USPSU como coordinadora del Sistema, así como a desarrollar sus funciones para tal fin, teniendo en cuenta la capacidad instalada de la USPSU y de la STP. La USPSU debe pues convertirse en la bisagra entre los espacios de coordinación y asegurar el flujo de comunicación entre ellos.

Bajo el nuevo enfoque de trabajo, los espacios del nivel nacional deben ser los que permitan a la USPSU realizar la planificación estratégica y operativa, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación de los programas del SPSU y del PCS, poniéndolos en marcha a través de los instrumentos y herramientas diseñados para el seguimiento y evaluación de los resultados y metas de los mismos. Así, la agenda de los espacios la marcaría el monitoreo de los avances de los planes, con sesiones especiales en el mes de junio para la elaboración de los presupuestos anuales, y en enero para la retroalimentación y rendición de cuentas de los resultados obtenidos durante el año anterior.

**Gráfico 7: Redefinición de los espacios a nivel local**



**Fuente:** elaboración propia

Por su parte, los espacios del nivel local juegan un rol clave ya que abren la posibilidad de participación para los beneficiarios de los programas, presentando por lo tanto la virtud de ser canales directos entre las instituciones ejecutoras con los actores locales, que deben ser las principales fuentes de información y retroalimentación de las políticas y programas del SPSU. Por ello, se propone que los CMD dejen de ser espacios de validación para convertirse en Consejos Municipales de Desarrollo como espacios de toma de decisiones liderados por las autoridades locales y con un apoyo técnico específico para dar seguimiento y operativizar los acuerdos de este ente a nivel territorial.

Además se requiere de una redefinición de roles y funciones de cada uno de los actores que intervienen en este nivel para eliminar la dependencia que han generado los asesores de las instituciones públicas ejecutoras y las ONG's de apoyo, tal como se propone en el gráfico 7.

---

#### 4.1.2 Institucionalizando el Enfoque de la Gestión Territorializada

---

El segundo es el **enfoque de la gestión territorializada del SPSU** con el que se pretende que la acción de la administración pública traslade competencias y recursos a las municipalidades para que estas se conviertan en un actor protagónico en el proceso de implementación en lo que respecta a su municipio o microrregión, según sea el caso. Este tipo de gestión, refuerza el rol rector del gobierno central, en este caso, asignado a la STP quién tiene la competencia de coordinar la toma de decisiones estratégicas en el nivel político mediante la activación del Gabinete Económico y Social y, a través del Comité Intersectorial del SPSU, responsable de la visión estratégica y de la armonización de los programas en un solo sistema capaz de abonar integralmente al desarrollo de los territorios.

En este enfoque de territorialización del SPSU, el Comité Técnico Intersectorial, además de la coordinación técnica en función del cumplimiento de los objetivos generales y metas sectoriales, se convierte en un ente articulador entre la institución rectora y la institución operadora del SPSU, en este caso, el municipio o una microrregión o mancomunidad de municipios. Este Comité Técnico, proporciona asistencia técnica, seguimiento y monitoreo al gobierno municipal o entidad microrregional, asegurando que en la territorialización del SPSU, este se convierta en un instrumento de política, articulado a la planificación estratégica territorial, como un apoyo clave en la dinamización del desarrollo del o los municipios.

En la territorialización del SPSU, las mesas técnicas se aseguran de articular las políticas de protección social a los planes de desarrollo territorial, lo que implica, darle al gobierno municipal, la competencia para tomar decisiones en relación a los objetivos y metas, ahora territorializadas y en apoyo al desarrollo del territorio. En este enfoque, es necesario pasar a otro nivel el proceso de descentralización del Estado, pues para que el municipio y su gobierno se empoderen, deben de tener competencias, manejar los recursos y contratar el personal que deberá hacerse cargo de la unidad técnica del SPSU.

Las municipalidades bajo este enfoque asumen la competencia de implementar los programas, lo que implicaría la creación de una unidad técnica bajo el control del municipio que deberá asegurar que los programas se ejecuten y se conecten a las iniciativas de desarrollo territorial. En este enfoque, el gobierno municipal se apoyaría de un Consejo de Desarrollo Territorial que, además de asegurar la coordinación y de evitar la duplicación de esfuerzos, velaría porque el SPSU sea un instrumento de desarrollo territorial. En este enfoque, el nivel técnico que proviene del gobierno central y que está asignado a ministerios y FISDL, ofrecen permanentemente las distintas asistencias técnicas que se requieran para fortalecer las capacidades de gestión, pero además, se encargan del seguimiento, monitoreo y evaluación del SPSU, trasladando oportunamente soluciones técnicas a las instancias del nivel central y a los gobiernos municipales.