



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL PLAN “MEJORA DE LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE VETERANOS Y EXCOMBATIENTES” EN EL SALVADOR

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

DEYDI IMELDA ORTEGA COLOCHO

**PROFESOR GUÍA:
JUAN FRANCISCO PACHECO ARELLANO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA
EDGAR HERNANDO ORTEGÓN QUIÑONES**

**SANTIAGO DE CHILE
2020**

**RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL
TÍTULO DE:** Magíster en Gestión y Políticas Públicas
POR: Deydi Imelda Ortega Colucho
FECHA: enero de 2020
PROFESORA GUÍA: Juan Francisco Pacheco Arellano

EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL PLAN “MEJORA DE LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE VETERANOS Y EXCOMBATIENTES” EN EL SALVADOR

La presente investigación está referida a la evaluación comprensiva el Plan “Mejora de las Condiciones Socioeconómicas de Veteranos y Excombatientes en El Salvador”. Acción estratégica que es implementada desde el año 2016. Por la disponibilidad de datos, el estudio comprende hasta mayo de 2019. Se habla de evaluación rápida (Ortegón, 2015) con características de comprensiva diagnóstica porque es un análisis de 4 variables, a decir: la justificación, el diseño, la gestión y los resultados de la intervención.

Dado que es una evaluación para la cual existe escasa información disponible, este se presenta como un estudio exploratorio descriptivo (Yin, 2003). Se hace uso de una metodología mixta, mediante el uso de datos primarios y secundarios, a partir de entrevistas a informantes claves, un sondeo a beneficiarios y revisión documental.

A partir de la aplicación de dichos instrumentos y el análisis comprensivo de datos se obtuvo como resultados: 4 razones para atender las demandas a veteranos y excombatientes en el contexto actual, estas son: la deuda política y económica del Estado con el sector excombatiente y veteranos; el interés político partidario; la organización y capacidad de demanda, así como sus bajas condiciones socioeconómicas.

Por otra parte, se evidenció que existen elementos de las variables diseño y gestión que no han facilitado la implementación del plan. En diseño se encontró que el ente operador no cuenta con información socioeconómica de la población en registro, lo que limita identificar la población objetivo de cada programa diseñado. Se desconocen las necesidades y demandas reales que pueden existir para los programas diseñados, los cuales responden al cumplimiento de una Ley más que al propósito. Existe una estructura organizativa burocrática poco eficiente para operativizar los programas. Además, la Ley no dispuso la asignación de recursos financieros para la operatividad, quedando la asignación presupuestaria anual a discreción de los gobiernos. En la variable gestión se evidenció que existe baja coordinación interinstitucional. El ente operador presenta una baja coordinación vertical, pero una alta coordinación horizontal. Además, los recursos asignados tanto financieros como humanos han sido limitados para cubrir la demanda. Sin embargo, existe una alta ejecución presupuestaria lo cual se da, debido a que más del 70% de los recursos se destinan al componente de transferencia monetaria.

Se identificó que la acción estratégica corresponde a un plan cuyo propósito es “mejora de las condiciones socioeconómicas de veteranos y excombatientes”, siendo los bienes y servicios que se deben entregar de 5 tipos, a decir: transferencias monetarias, transferencias de bienes inmuebles, servicios de salud preferencial; servicios de educación preferencial y créditos preferenciales. Por último, se evidenció que los dos últimos no se han operativizado, mientras que el componente de transferencias monetarias es el que más está aportando al propósito, mientras salud, y bienes inmuebles no se dispone de datos. Sin embargo, al analizar el aporte de todos los componentes, se tiene que, tanto para los beneficiarios como para los gestores, el plan aporta poco en la mejora de las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

DEDICATORIA

A Evangelina Colocho y Roberto Ortega, mis amados padres, quienes ha sido la base de inspiración y quienes siempre han apoyado cada una de mis metas.

Héctor, Wilfredo, Walter, Aracely, Gladis, Luis, Sandra, Orlando, Carlos, Yesenia y Evelin, por su invaluable apoyo en cada etapa de mi vida.

Amigos y profesores que han creído en mí y me han brindado su apoyo incondicional en este proceso de crecimiento académico y profesional.

AGRADECIMIENTOS

A Marcelo Cruz y el equipo de trabajo de la UAVE por su apoyo Y confianza desde mis inicios en el camino profesional y este proceso de crecimiento académico.

A la Agencia Chilena de Cooperación Internacional AGCID, por su apoyo financiero para cumplir este sueño.

A los docentes, coordinación y dirección del MGPP por su inigualable atención y preocupación por nosotros durante todo el proceso del magíster.

A mi estimado profesor Francisco Pacheco y familia, por su guía y hospitalidad durante este proceso de tesis.

A mis amigos, especialmente a Rosangela Zavala, por su amistad y apoyo incondicional durante estos dos años; a mis amigos de El Salvador, quienes siempre me han animado a seguir persiguiendo mis sueños.

A los compañeros del MGPP, quienes se convirtieron en mi familia durante estos dos años, por su apoyo, amistad y por el premio otorgado como mejor compañera de promoción.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	i
DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS.....	iii
ÍNDICE DE TABLAS	vi
ÍNDICE DE ILUSTRACIÓN.....	vii
ACRÓNIMOS	viii
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Objetivos de la investigación.....	2
1.2. Análisis de resultados y conclusiones	2
1.3. Estructura del estudio	3
2. MARCO DE ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	5
2.1. Del conflicto armado a la democracia.....	5
2.2. Aprobación de Ley de beneficios a veteranos y excombatientes.....	11
2.3. Implementación la Ley de Beneficios a veteranos y excombatientes	11
3. MARCO CONCEPTUAL	18
3.1. Veteranos y Excombatientes	18
3.2. Problema público	18
3.3. La Acción Estratégica del Estado	19
3.4. La gestión para la provisión de bienes y servicios públicos	21
3.5. Ciclo de las políticas públicas	24
3.6. La evaluación como una etapa del ciclo de las políticas públicas.....	26
3.7. Modelos de análisis de gestión de acciones estratégicas.....	29
3.7.1. Marco Lógico como enfoque y herramienta para la evaluación.....	30
3.7.2. Modelo de organización y gestión para la provisión de bienes y servicios públicos	30
3.7.3. Enfoque de organización como sistema	31
4. DISEÑO METODOLÓGICO.....	33
4.1. Enfoque de investigación.....	33
4.2. Nivel de investigación	33
4.3. Delimitación de la muestra	33
4.4. Fuentes, instrumentos y técnicas de recolección de datos	35
5. RESULTADOS	38
5.1. La acción estratégica, el modelo de organización e indicadores de avance	38
5.2. Percepción de los gestores del plan en cuanto a la estrategia de intervención.....	49
5.3. Percepción de los beneficiarios en la implementación del plan.....	59

6.	ANÁLISIS COMPREHENSIVO DEL PLAN.....	67
6.1.	Razones de atender las demandas de veteranos y excombatientes en el contexto actual.....	67
6.2.	El diseño y la gestión en el proceso de implementación del plan	69
6.3.	Bienes y servicios entregados y su aporte al propósito del plan a tres años de ejecución	75
7.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	77
8.	BIBLIOGRAFÍA.....	81
9.	ANEXOS	86

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Resultado de desmovilización por Acuerdos de Paz

Tabla 2: Área Económica y Social de los Acuerdos de Paz

Tabla 3: Población en Registro de Veteranos SIVET

Tabla 4: Secuencia de la Acción estratégica

Tabla 5: Tipos de evaluación de acuerdo con diferentes criterios

Tabla 6: Modelo de organización y gestión según producto y población

Tabla 7: Evaluación según enfoque

Tabla 8: Selección de la muestra para entrevista

Tabla 9: Distribución presupuestaria por beneficio anual

Tabla 10: Asignación y ejecución presupuestaria

Tabla 11: Cobertura por componente y programa

Tabla 12: Nivel de satisfacción con el beneficio recibido

Tabla 13: Características sociodemográficas del sector excombatiente

Tabla 14: Características socioeconómicas por hogar del sector excombatiente

Tabla 15: Condiciones de pobreza de la población excombatiente

Tabla 16: Indicadores socioeconómicas de acuerdo con la categoría de pobreza del excombatiente

ÍNDICE DE ILUSTRACIÓN

Ilustración 1: Línea de tiempo: del conflicto armado al reconocimiento de derechos

Ilustración 2: Acción Estratégica del Estado

Ilustración 3: proceso de gestión para la provisión de los bienes y servicios públicos

Ilustración 4: Operacionalización de transferencias

Ilustración 5: Ciclo Analítico de las Políticas Públicas

Ilustración 6: Población objetivo del plan

Ilustración 7: Sectores encuestados

Ilustración 8: Conocimiento de los beneficios de la Ley

Ilustración 9: Medios de información que usa el beneficiario

Ilustración 10: Evaluación de medios de información

Ilustración 11: Recepción de bienes y servicios

Ilustración 12: Aporte de los beneficios a la mejora socioeconómica

Ilustración 13: Principal dificultad en el fiel cumplimiento de la Ley

Ilustración 14: Evaluación del personal que otorga los beneficios

Ilustración 15: Percepción de avance en la entrega de beneficios

Ilustración 16: Población total por hogar del sector excombatiente

Ilustración 17: Actividades laborales de la población excombatiente

Ilustración 18: Ingreso promedio mensual por hogar

ACRÓNIMOS

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CBA	Canasta Básica Alimentaria
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular
FOPROLYD	Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
MIGOBDT	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial
MINSAL	Ministerio de Salud
MINED	Ministerio de Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
UAVE	Unidad de Atención a Veteranos y Excombatientes
UAVG	Unidad de Atención a la Persona Veterana de Guerra
SETEPLAN	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
SIVET	Sistema de Veteranos

1. INTRODUCCIÓN

“Los partidos plantean políticas para ganar las elecciones más que ganar elecciones para plantear políticas” (Anthony Downs, citado en Lahera, 2008, p.133)

Las acciones estratégicas implementadas por el Estado dan cuenta de la intención de cubrir una necesidad insatisfecha que es demandada por una población. En este sentido, se le exige al Estado como el ente encargado de velar por el bienestar mínimo de la sociedad, diseñar políticas públicas que permitan lograr cumplir con el mínimo vital al que tienen derecho los habitantes dentro de su territorio. Los medios a través de los cuales el Estado cumple este rol es el diseño de planes, programas y proyectos que busquen mejorar la situación desfavorecida de grupos vulnerables.

Si bien el diseño y la implementación de estas acciones es importante para transformar la situación de la población, no es suficiente, se requiere de evaluaciones que permitan medir sus resultados, identificar y verificar el efectivo y eficiente uso de los recursos públicos, y a la vez, mejorar si es pertinente su aplicación o gestión (Castillo, 2007).

Por tanto, ante esa importancia que tiene la etapa de la evaluación en el ciclo de las políticas públicas, se ha tenido a bien dentro de este estudio, desarrollar una evaluación de un plan gubernamental que actualmente es ejecutado en El Salvador. Dicha ejecución inició en el año 2016, tras la aprobación, en el año 2015, de la *Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes que participaron en el conflicto armado interno*. Con esta Ley se busca reconocer el esfuerzo de haber participado en dicho conflicto y haber contribuido a una sociedad más democrática.

La importancia de evaluar este plan radica en que su población objetivo ha sido prioritaria en las estrategias desarrolladas por los dos últimos gobiernos en El Salvador. Con este plan se atiende a un amplio sector de la población salvadoreña, a decir 106,595 veteranos y excombatientes a la fecha inscritos en el Registro de Veteranos (UAVE U. d., 2019), más sus hijos. Por otra parte, porque es una acción estratégica que el Estado implementa después de 25 años de haber adquirido un compromiso para su atención, mediante la firma de los Acuerdos de Paz que puso fin al conflicto armado interno. La gestación de diferentes estrategias para este sector se ha dado debido a que la misma población ha logrado mantener el tema en la agenda política durante la última década. Por tanto, al ser una estrategia que refleja tantos elementos técnicos como políticos, permite identificar formas en las que operan los *policy makers* en el país.

Ante ello, se analizan las razones por las cuales el Estado salvadoreño ejecuta estas acciones en este contexto actual, identificando si este plan es una acción diseñada a partir de criterios técnicos o si es una acción que responde a contextos políticos electorales. Además, si el diseño, organización, coordinación, participación y recursos ha facilitado la implementación de este. Y, finalmente, si los productos estratégicos están generando los cambios deseados en la población beneficiaria de la Ley.

Mediante la evaluación rápida caracterizada como comprehensiva, por la integralidad de elementos estudiados y diagnóstica debido a que no existen evaluaciones previas, se podrá generar información sobre la justificación de la intervención en el contexto actual, elementos de diseño y gestión y sobre los avances que se está haciendo en el logro del propósito. La investigación no pretende cubrir la totalidad de escasa información en cuanto a las 4 variables estudiadas. Sin embargo, los resultados pueden ser de mucha utilidad no sólo para los gerentes del plan evaluado,

sino para muchos otros tomadores de decisión que vean la necesidad de readecuar elementos en las estrategias de desarrollo que se están implementando en el país, lo que permitirá optimizar la inversión de los recursos públicos y mejorar las condiciones de vida de la población.

A partir de la clasificación que proponen Bonnefoy & Armijo (2005) y Ortegón (2015), la evaluación desarrollada es clasificada, de acuerdo al objeto, como una evaluación rápida de un plan gubernamental; de acuerdo al propósito, una evaluación que permita captar una percepción sobre la justificación, el diseño y la ejecución del mismo y genere información para la toma de decisiones en el perfeccionamiento del plan; según el momento de intervención es una evaluación ex dure o intermedia , ya que se realiza durante el ejercicio de la acción gubernamental; y de acuerdo al contenido o alcance, se tiene que es una evaluación tanto del diseño, productos y resultados (intermedios), para conocer tanto la coherencia de la intervención, así también, la forma de entrega de los bienes y servicios programados y los cambios o efectos que se han dado sobre la población a consecuencia de los productos entregados.

Para el desarrollo del estudio se hace uso de una metodología mixta, a decir desde un análisis cualitativo, por medio de entrevistas semiestructuradas a informantes claves y la aplicación de un instrumento de sondeo para identificar percepciones por parte de los beneficiarios; así también mediante un análisis cuantitativo de datos, haciendo uso de indicadores de gestión del plan evaluado. De esta misma forma, se hace uso de otras herramientas de gestión como el Modelo de organización y gestión para la provisión de bienes y servicios públicos, Enfoque de organización como sistema y el Modelo Lógico para analizar la estructura analítica de la acción estratégica.

1.1. Objetivos de la investigación

1.1.1. Objetivo General

- Evaluar de manera comprehensiva el Plan de Mejora de las Condiciones Socioeconómicas de Veteranos y Excombatientes que el Estado salvadoreño implementa desde el año 2016.

1.1.2. Objetivos específicos

- Identificar las razones de establecer como prioridad la atención a las demandas socioeconómicas de veteranos y excombatientes en la última década.
- Conocer si el diseño y la gestión ha facilitado el proceso de implementación del plan.
- Determinar los bienes y servicios entregados en el plan y el aporte en la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población veterana.

1.2. Análisis de resultados y conclusiones

Como forma de responder a los objetivos planteados mediante el análisis comprehensivo, en principio se identificaron 4 razones de establecer como prioridad la atención a las demandas de veteranos y excombatientes en el contexto actual, siendo ellas: la deuda política y económica del Estado con el sector excombatiente y veteranos; el interés político partidario en este sector; la organización y capacidad de demanda de ambos sectores, así como sus bajas condiciones socioeconómicas.

Por otra parte, se evidenció que existen elementos de diseño y gestión que no han facilitado la implementación del plan.

En diseño se encontró que el ente operador no cuenta con información socioeconómica de la población en registro, lo que limita identificar la población objetivo de cada programa diseñado. Se desconocen las necesidades y demanda real que puede existir para los programas diseñados, los

cuales responden al cumplimiento de una Ley más que al propósito. Se diseñó una entidad administradora de los recursos sin personería jurídica, limitando su poder de decisión en el uso de los recursos, la cual queda a discreción de un ministro. Además, la Ley no dispuso la asignación de recursos financieros para la operatividad, lo que ha quedado a discreción de los gobiernos la asignación presupuestaria anual.

En la variable gestión se evidenció que existe una baja coordinación interinstitucional. Sin embargo, en el ente operado si bien existe una baja coordinación vertical, la coordinación horizontal de la unidad operativa es alta. Además, los recursos asignados tanto financieros como humanos han sido limitados para cubrir la demanda. Sin embargo, existe una alta ejecución presupuestaria lo cual se da, debido a que más del 70% de los recursos se destinan al componente de transferencia monetaria.

Se identificó que la acción estratégica corresponde a un plan cuyo propósito es la “mejora las condiciones socioeconómicas de veteranos y excombatientes”, siendo los bienes y servicios que se deben entregar 5, a decir, transferencias monetarias, transferencias de bienes inmuebles, servicios de salud preferencial; servicios de educación preferencial y créditos preferenciales. Por último, se evidenció que el componente de transferencias monetarias es el que más está aportando a la mejora de las condiciones socioeconómicas. Sin embargo, al analizar el aporte de todos los componentes, se tiene que, tanto para los beneficiarios como para los gestores, el plan aporta poco en la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios.

A partir de estos resultados. se presentan las conclusiones y recomendaciones tanto para la justificación de intervención, en la cual debe primar la necesidad del veterano y excombatiente y donde se propone el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública que permita impregnar carácter técnico y no sólo político a acciones estratégicas que comprometen fondos públicos. Además conclusiones y recomendaciones para el rediseño de la estrategia de intervención, así como para la mejor gestión del plan. Por último se concluye sobre el poco avance que se ha tenido en los bienes y servicios identificados.

1.3. Estructura del estudio

El documento se organiza en 9 capítulos, siendo el primero de ellos la introducción, que principalmente contiene la problematización y los objetivos que se buscan con la aplicación de la evaluación.

El trabajo continúa en el capítulo 2 que aborda los antecedentes de la investigación, donde se desarrollan aspectos claves que dan origen a la Ley y se describe el proceso de gestión de la provisión de bienes y servicios para el cumplimiento de esta.

En el capítulo 3 se desarrolla el marco conceptual, definiendo lo que en la presente investigación se entenderá por cada uno de los conceptos claves que se citan en el documento.

Posteriormente a partir del capítulo 4 se desarrolla el diseño metodológico, donde se explica el enfoque sobre el cual se basa el estudio, el nivel de investigación, la delimitación de la muestra y las técnicas de recolección de datos.

A partir del capítulo 5 inicia el apartado de la evaluación como tal, en éste se presentan los resultados a partir de la aplicación de las distintas técnicas e instrumentos de recolección de datos.

El capítulo 6 presenta el análisis comprensivo a partir de los resultados presentados en el capítulo anterior. Para ello, se parte analizando las razones por las cuales se da la intervención gubernamental, el diseño del plan, la gestión; mostrando posteriormente el análisis de resultado intermedios.

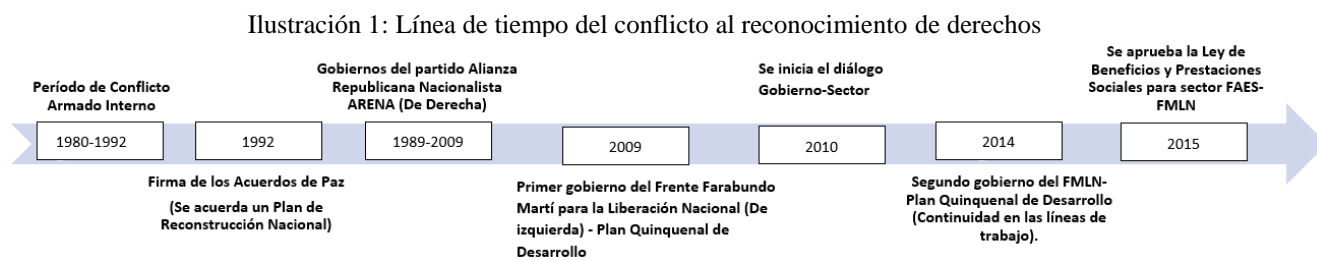
Por último, en el capítulo 7 se presentan las conclusiones y recomendaciones que surgen a partir de la evaluación realizada. Finalizando con la respectiva referencia bibliográfica y los anexos que ayudan a comprender de mejor manera el contenido del estudio.

2. MARCO DE ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En este capítulo se desarrolla el marco de antecedentes del caso estudiado, el cual se divide en 3 partes, la primera de ellas describe cada uno de los procesos desarrollados desde la finalización del conflicto armado interno en El Salvador. Posteriormente, se describe el proceso de aprobación de la Ley de Beneficios y Prestaciones sociales a Veteranos y Excombatientes. Por último, se describe el proceso de implementación que ha tenido la Ley, desde el año 2016 hasta marzo del 2019.

2.1. Del conflicto armado a la democracia

La ilustración 1 muestra una línea de tiempo de la lucha por el reconocimiento y atención de los derechos y necesidades de los veteranos y excombatientes.



Fuente: Elaboración propia

2.1.1. Conflicto armado, desmovilización y la paz: sin estrategias para la reinserción

El conflicto armado salvadoreño desarrollado durante un período de 12 años (1980-1992) culminó con las negociaciones de paz entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí Para la Liberación Nacional (FMLN), con la mediación de las Naciones Unidas (ONU). Estas negociaciones se materializaron en los Acuerdos de Chapultepec de enero de 1992, con este Acuerdo, se esperaba, tal como se establece en dichos acuerdos “*terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsando la democratización del país, garantizando el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña*” (GOES-FMLN, 1992).

Dicho conflicto tuvo sus raíces en las disputas por la tierra, en la desigual distribución y acumulación de la riqueza y así mismo en la fuerte corrupción electoral que se presentaba en el país. Sin embargo, durante el conflicto, “*los combatientes cansados de la guerra veían que la lucha armada no tenía los resultados esperados y por ende se requería de una salida negociada a pesar de que ninguna de las partes se encontraba vencida militarmente*” (Cifuentes, 2016, p. 30).

Así, las negociaciones para los Acuerdos de Paz se enfocaron en la construcción colectiva de la democracia en El Salvador, en particular la inclusión de la izquierda en el sistema político, la reforma de los organismos de seguridad del Estado y la reforma agraria. Así, el FMLN como sector guerrillero, fue reconocido como partido político; el Ejército se redujo de 63.000 a unos 10.000 efectivos; cerca de 11.000 excombatientes del FMLN activos también fueron desmovilizados, siendo reconocidos por la Misión de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz (ONUSAL) (El Mundo, 2012), tal como lo muestra la tabla 1:

Tabla 1: Resultado de desmovilización por Acuerdos de Paz	
Desarme	10,200 armas
Desmovilizados FMLN	11,000 excombatientes
Desmovilizados FAES	22,600 veteranos

Elaboración propia a partir de (Henríquez, 2018)

Si bien los propósitos de los acuerdos de paz eran la terminación del conflicto a través del dialogo, el retorno de la democracia al país, el respeto por los Derechos Humanos y la reconciliación y reunificación de la sociedad salvadoreña, estos no trataron en extenso cómo sería la reincorporación y cuáles serían los beneficios económicos y sociales de ambos sectores, es decir veteranos y excombatientes. Aunque en el capítulo V de dichos acuerdos se desarrolla el tema económico y social como requisito para lograr una reunificación sostenida de la sociedad salvadoreña en democracia, como se muestra en la tabla 2, estos no estipularon los mecanismos para desarrollar cada uno de los programas mencionados.

Tabla 2: Área Económica y Social de los Acuerdos de Paz	
<ul style="list-style-type: none"> • El problema agrario: 	<p>El Estado se comprometió a asegurar las transferencias de las tierras rústicas, con vocación agrícola, que a esa fecha desde la reforma agraria no habían sido transferidas a los beneficiarios de dicha reforma. En los acuerdos se estableció que se daría preferencia a veteranos y excombatientes que voluntariamente lo solicitaran. Así mismo se declaró el requisito que fueran de vocación agrícola y que el solicitante no poseyera tierras a ningún título.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Crédito para el sector agropecuario: 	<p>Dado el incremento de la demanda de crédito agrícola que se esperó que iba a resultar de los Acuerdos de Paz, el gobierno se comprometió a que el sistema financiero nacional contara con los recursos suficientes para atender la demanda crediticia del sector agropecuario en general y en especial a la micro y pequeña empresa, la pequeña producción campesina. A este efecto se creó el Fondo de Garantía Agropecuaria como mecanismo para agilizar la canalización de créditos a pequeños y medianos agricultores y sus cooperativas, sin dañar la sanidad financiera de las instituciones de crédito.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Plan de reconstrucción nacional 	<p>Este plan tenía como objetivo principal el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención a las necesidades más inmediatas de la población más afectada por el conflicto y la reconstrucción de la infraestructura dañada. Se acordó adoptar medidas para facilitar la reincorporación del FMLN a la vida civil, institucional y política del país, incluyendo programas tales como: Becas, empleos, pensiones, programa de vivienda, programas para la instalación de empresas. Además, se comprometió a garantizar la prestación de servicios sociales básicos. Para el financiamiento a la implementación de dichos programas, se creó un Fondo de Reconstrucción Nacional, apoyado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</p>

Elaboración propia a partir de (GOES-FMLN, 1992)

En palabras de Henríquez (2018, p. 202) si bien los términos de la transición fueron negociados por todas las partes involucradas, “los mecanismos de implementación del proceso en su afán de priorizar el cese de hostilidades por sobre la resolución de los problemas que dieron origen al

conflicto, padecieron importantes carencias que trascendieron a la década de los 90 en la forma de problemáticas sociales y en las formas de vida de los sector (veteranos y excombatientes) cuyo protagonismo histórico se daba por agotado”. Como se mostró en la tabla anterior, los Acuerdos previeron medidas para la reinserción sólo al final de la negociación, sin embargo las mismas fueron concebidas como acciones inmediatas y carentes de sostenibilidad (STP S. T., 2014).

Como parte del Plan de Reconstrucción Nacional, antes mencionado, los desmovilizados del Ejército recibieron entonces indemnizaciones, tierras y otras prestaciones sociales. Además, cerca de 9.000 excombatientes del FMLN activos y luego desmovilizados fueron incluidos en programas de tierras y viviendas:

“Ellos tuvieron esa oportunidad debido a que estaban en las bases de cese al fuego, el problema era todos aquellos que habían sido combatientes que no estaban en el período de la desmovilización, porque difícil que alguien que entró en enero de 1980, después 12 años hubiera seguido estando ahí, en el caso de la Fuerza Armada que sólo se beneficiaron como 37,000, de un estimado de más de un millón, los que pasaron en ese período de 12 años ” (Martínez J. , 2019).

Ante ello, muchos otros veteranos del Ejército, exmiembros de los proscritos cuerpos de seguridad y excombatientes que no fueron desmovilizados e incluidos dentro de los programas de reinserción, reclaman ahora pensiones e indemnizaciones que, aseguran, sucesivos gobiernos les han negado (El Mundo, 2012).

La conversión del FMLN en partido político y como principal fuerza de oposición al gobierno, condujo a los líderes insurgentes a (re)adoptar un estilo de vida urbano de clase media, que distanció a la cúpula del FMLN de sus bases campesinas históricas, dando “paso a un sentimiento de abandono” en estos sectores (Zamora, 2003: 121) citado en (Sprenkels, 2014). Los desencantos posrevolucionarios dentro de los círculos de izquierda, que dio lugar a que *“la percepción de que la lucha revolucionaria haya perdido su significado parece haberse extendido en el transcurso de los años desde los acuerdos de paz”* (Peterson y Peterson, 2008: 530) citado en (Sprenkels, 2014). En este sentido, tal como lo dice Guáqueta (2005, p. 7) *“cuando hay más de un grupo desmovilizado, incluyendo la reducción de las fuerzas armadas después de un conflicto, es importante ofrecer beneficios iguales a todos, cuidando de no otorgar trato preferencial a los cuadros y mandos medios”*

Otros autores como María Santacruz, citada por (Sprenkels, 2014), apunta aún más la idea de la posguerra en El Salvador como decepción política, al referirse a ésta como el abandono de las luchas reivindicativas y el crecimiento del desencanto político entre los salvadoreños comunes y corrientes (2003: 107). Así también, esta transición si bien modernizó el sistema político, no tuvo éxito en romper la bipolaridad política organizada, materializada en la polarización política entre el FMLN y ARENA (Artiga-González, 2004) citados por el mismo autor.

Por otra parte, con la paz vino una reducción drástica de la persecución política y las violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, la violencia política no logró extinguirse por completo. Por ejemplo, *“cuando la tinta de los acuerdos de paz estaba aún fresca, varios cuadros importantes del FMLN fueron asesinados”* (Samayoa, 2002: 620) citado en (Sprenkels, 2014). Ante ello, muchas personas que, aunque estuvieron combatiendo durante el proceso de desmovilización o que lo hicieron en años anteriores, decidieron esconder su identidad por miedo a sufrir persecuciones políticas y violación a sus derechos humanos, tal como se cita en el informe Mesa de Diálogo con Veteranos del Histórico FMLN:

“Durante el conflicto armado miles de combatientes y militantes políticos dejaron sus familias, oficios y profesiones para instalarse en campamentos ocultos, llevaron vidas paralelas o de constante movilidad, ser expatriados o cumplir con sigilo tareas de alto riesgo. A diferencia del servicio temporal de los efectivos del ejército, los combatientes debieron permanecer por años en actividades clandestinas, mantenerse desvinculados de sus familias y desconectados de sus quehaceres y productivos y de formación” (STP S. T., 2014, p. 12).

Ante ello, tras la finalización del conflicto, los excombatientes debían reinsertarse, restablecer su vida personal, rehacer la familia, ocuparse de la parcela o el negocio abandonado, recuperar el trabajo o aprender a trabajar. Si bien muchos fueron incluidos en los programas de reinserción establecidos en los Acuerdos de Paz, de acuerdo con las declaraciones de los ambos sectores (Veteranos y Excombatientes), durante los 17 primeros años del período postconflicto, desde el año 1992 hasta el 2009 que fueron gobernados por ARENA, se les ignoraron sus demandas de reparación de daños y sus reclamos de indemnización (El Mundo, 2012). Estos gobiernos expusieron una postura en el sentido de eximirse de responsabilidad acaecidas en el marco del conflicto armado interno, dado que se produjeron en otros períodos de gobierno (IDHUCA, 2009, p. 80).

“Para lograr una paz sostenible, las acciones deberán apuntarle tanto a las manifestaciones del conflicto como a sus causas profundas” (Guáqueta, 2005, p.14). En este sentido, el Estado tiene una obligación fundamental de proveer los espacios para que se dé una reparación del tejido social; es el ente que debe asumir la reparación social de las comunidades, de las personas que han sido violentadas. No puede darse ninguna reparación a nivel individual, sino que tiene que ser a la comunidad entera a la que se le tiene que cumplir con una responsabilidad moral y económica de reparación (IDHUCA, 2009, p. 87).

2.1.2. Proceso de reconocimiento a las demandas de veteranos y excombatientes

Con la llegada del primero gobierno del FMLN en 2009, se visibilizaron los reclamos, en principio de la población excombatientes y se expresó el respaldo por parte del gobierno a las víctimas de graves violaciones cometidas durante el conflicto armado (GOES G. d., 2010).

Uno de los principales instrumentos que se definieron para la gestión del primer gobierno del FMLN fue su Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Dentro de las áreas prioritarias para el período gubernamental se encontraba *“la profundización en el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los compromisos de reparación integral de daños a las y los lisiados de guerra, y otras víctimas con las que el Estado tiene demandas pendientes”* (GOES G. d., 2010, p. 53). Así, en dicho Plan se estipulaba que el gobierno debía ejecutar acciones específicas orientadas a los grupos poblacionales tradicionalmente excluidos del desarrollo y del pleno ejercicio de sus derechos, estableciéndose, en consecuencia, como poblaciones prioritarias para sus diversas intervenciones al sector de excombatientes (GOES G. d., 2010, p. 32)

Para incidir de forma positiva en estas áreas prioritarias, se concibió una estrategia de intervención integral, dentro de ésta se encontraban el Programa (presidencial) sobre Reparación de las víctimas de guerra (GOES G. d., 2010, p. 156). A partir de este, se desarrollaron acciones estratégicas que permitieron tener un diagnóstico de la situación de este grupo prioritario. Es en este sentido que, en el año 2010 la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) inicia los procesos para la creación y funcionamiento de mesas de diálogo con el sector excombatiente del

FMLN, representado mediante 16 asociaciones excombatientes (GOES-STP, 2015, p. 77) siendo uno de los sectores principales el sector de excombatientes del histórico FMLN.

Durante el proceso de diálogo, las diferentes asociaciones y la SETEPLAN fueron formando comitivas más pequeñas, siendo éste un desafío, ya que cada asociación se concebía distinta por su identidad, vinculadas a fracciones partidarias históricamente adversarias y diversidad en orígenes territoriales. Sin embargo, en la medida en que las asociaciones notaron que la mesa demandaba una agenda común de temas prioritarios, fueron cediendo las posturas de grupo y creció el reconocimiento de la importancia de una agenda sectorial abarcadora del conjunto de la población excombatiente. Así logró conformarse la llamada “Agenda de las y los Veteranos del Histórico FMLN”, dando paso con este proceso también al proyecto de levantamiento de un registro de dicha población. A partir de ello, en 2011 se define una agenda de trabajo y se forman comisiones temáticas de diálogo, entre ellas la mesa de salud, educación y capacitación, vivienda, desarrollo productivo, seguridad social, memoria histórica y registro de veteranos en el exterior (STP S. T., 2014).

Como resultado del diálogo en este período, se tuvo al Registro de Veteranos del Histórico FMLN; dicho registro requería que la persona demostrara su militancia o colaboración en alguna de las organizaciones históricas que conformaron al FMLN, durante el conflicto armado. Para la selección de esa población, se consideraron 5 criterios, se cita en el informe Mesa de Diálogo con Veteranos del Histórico FMLN: que identificara la organización histórica en la que militó; que identificara el tipo de unidad o estructura a la que perteneció; que reportara el seudónimo con el que fue conocido; que reportara nombre o seudónimo de los dos últimos jefes; que reportara nombre o seudónimo de tres compañeros veteranos que estén vivos y que los conozcan (STP S. T., 2014)

En el registro se incluyó datos personales y específicos para su identificación como excombatiente, datos del grupo familiar y la condición socioeconómica del hogar del veterano. La debida inscripción en el registro resultaría más tarde, una condición para la identificación de las personas que gozarían de los derechos y beneficios que se establecerían en los distintos programas gubernamentales, siendo uno de los objetivos del registro, establecer una línea basal con características socioeconómicas que permitieran crear políticas públicas de desarrollo para el sector excombatiente. Para enero del año 2012 en el registro se tenían inscrito 25,401 excombatientes residentes en todo el país (STP S. T., 2012). Sin embargo, en el informe, para el primer semestre de ese mismo año, se tenía una población de 25,461 (STP S. T., 2014).

Dentro de las características socioeconómicas más importantes resultante del proceso de diagnóstico de esta población en el año 2011, como lo muestra el anexo 1, se encontró que, el 85.4% tiene 40 años o más. Además, que, en promedio, una familia de un excombatiente está compuesta por 4.5 miembros. Dicha familia tenía, para esa fecha, un ingreso promedio mensual de \$189.5 USD, lo que significaba en ese año, un salario y medio del mínimo en el sector agropecuario, siendo ésta la principal actividad de dicha población. Además, que el grado de escolaridad promedio del excombatiente es de 3.1, lo que indica un bajo nivel de estudio de educación formal. Ante ello, se evidenció que el 65.4% del total de excombatientes encuestados vivía en pobreza extrema, el 21.6% en pobreza relativa y los no pobres un 13.1%. Algo importante es la brecha que se evidenció entre dichos grupos de ingreso, así, el ingreso de los no pobres era 8.7 veces mayor que el del grupo en condiciones de pobreza extrema. (STP S. T., 2014).

A nivel país, el ingreso por hogar en promedio era de \$479.15 USD, de acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2010 (EHPM) (STP S. T., 2014, p. 28), mientras que la

población excombatiente estaba 2.5 veces por debajo del promedio nacional, con un ingreso promedio de \$189.5. Lo anterior, no permitía una sostenibilidad financiera ni la garantía de una seguridad económica tanto de los excombatientes como de su grupo familiar (STP S. T., 2014, p. 37).

Con la información del registro y el diálogo que se generó en las mesas temáticas organizadas en el 2011, se logró identificar y generar propuestas para la solución de los problemas que cada mesa temática conocía, así, se logra establecer el Plan Integral de Apoyo a excombatientes del FMLN (STP S. T., 2014, p. 19), dirigido a los 25,461 excombatientes y sus familias.

En primer lugar, estaba la puesta en marcha del Programa Nacional de Atención Integral en Salud, que implicó un refuerzo presupuestario para la cartera de Salud Pública, para lograr una inversión de siete millones de dólares en el primer año de implementación y 16 millones más hasta el 2014. Con esta iniciativa se pretendía abrir, a nivel nacional, centros médicos para el tratamiento de afecciones de la vista, el corazón, salud mental y unidades especializadas en urología, ortopedia y oncología, que son los padecimientos más frecuentes dentro de esta población (SETEPLAN, Presidencia de la República, 2012), siendo que el 30% de esta población recibía servicios de salud inadecuados (Velásquez, 2012).

Otra medida fue la incorporación como beneficiarios del programa de pensiones a todos los veteranos y veteranas del FMLN mayores de 70 años. Así en marzo de ese mismo año se entregó una pensión de \$50 dólares mensuales a cerca de 2,700 adultos mayores del sector, que, de acuerdo con el censo, tenían 70 años o más (EFE, 2013). En este mismo año, el mandatario anunció la presentación ante la Asamblea Legislativa de proyecto de ley de apoyo integral excombatientes del FMLN (SETEPLAN, Presidencia de la República, 2012).

Por otra parte, si bien se prestó atención a las necesidades del sector excombatiente del FMLN, en principio se dejó de lado al sector veterano de la Fuerza Armada quienes desde la instauración de la mesa de diálogo de su sector en el año 2012 demandaron al Estado respuesta a sus peticiones.

Desde finales de 2012, se produjeron protestas por beneficios económicos y sociales por parte de este sector (BBC, 2013). De acuerdo con el presidente de la Asociación de Excombatientes de la Fuerza Armada, la principal demanda de este sector es que el gobierno les pague una indemnización que suma US\$10.000 para cada veterano (que para esa fecha eran 350.000), esto por los 12 años de la guerra civil; siendo que mucha población veterana, mayormente aquellos que sirvieron como Ex patrulleros, desde los acuerdos de paz no fueron incluidos dentro de los escasos programas de reinserción que se ejecutaron durante ese período. Ante ello, en 2012 se instala una mesa de diálogo permanente con este el sector de veteranos de la FAES (EFE, 2013). Así también exigían la aprobación de una ley de beneficios sociales, que a esa fecha estaba pendiente de aprobar y que ya había sido presentada a la Asamblea Legislativa por parte del ejecutivo (Nación, 2012).

En 2014 con el triunfo electoral en el ejecutivo, inicia con el presidente Salvador Sánchez Cerén, el segundo período de gobierno del FMLN, el cual da a conocer la segunda versión del Plan Quinquenal de Desarrollo, 2014-2019 (GOES-STP, 2015). En este plan, el gobierno se planteó ejecutar acciones específicas orientadas a los grupos poblacionales tradicionalmente excluidos del desarrollo y del pleno ejercicio de sus derechos. De esta forma, se estableció como poblaciones prioritarias para sus diversas intervenciones al grupo de veteranos y veteranas del conflicto armado. Así se estableció que el Gobierno buscaba *“la universalidad de los derechos de estas poblaciones desde una visión de progresividad y gradualidad, focalizando sus intervenciones en los estratos que*

se encontraran en mayores condiciones de pobreza, desigualdad, vulnerabilidad, exclusión y discriminación”. (GOES-STP, 2015, p. 32)

A partir de lo anterior, es importante considerar que si bien en el primer gobierno, como se muestra en el siguiente apartado, se crearon e implementaron estrategias específicas al sector excombatiente y se sentaron las bases estableciendo a esta población como prioritaria dentro de diferentes programas sectoriales como el Programa de Atención al Adulto Mayor, con la pensión social universal, el programa de Atención de Salud especial para excombatiente, el programa de Lisiados a causa del conflicto armado, etc. Con el segundo gobierno se fueron estableciendo otro tipo de beneficios tanto al sector de veteranos como al de excombatientes, como el acceso a vivienda, estudios de educación superior y se amplía la cobertura del beneficio de pensión. Esto gracias a la aprobación, en el año 2015, de la *“Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales para Veteranos y Excombatientes que participaron en el Conflicto Armado Interno en el período de 1980 hasta enero de 1992”*, con la cual se crea una Comisión Administradora de los Beneficios y la institucionalidad encargada de operativizarlos, logrando así integrar todos los beneficios que se les habían estado entregando de manera sectorial en un solo diseño de intervención.

2.2. Aprobación de Ley de beneficios a veteranos y excombatientes

Con el diálogo, la información que se tenía gracias al registro y las propuestas programáticas emerge la necesidad de un marco normativo que ofreciera legalidad a las acciones planteadas. Así en septiembre del 2012, se formó un grupo de trabajo integrado por excombatientes que desarrolló una propuesta de anteproyecto de ley, la cual se denominó *“Ley de reconocimiento a los veteranos de Guerra del Histórico Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional”*. En esta propuesta, se definieron las características de las personas sujetas de derecho, el reconocimiento de la contribución de la población veterana y se formulan un conjunto de prestaciones a las que serían acreedoras y declara la formación de una entidad ejecutora (STP S. T., 2014, p. 20).

Como forma de honrar la deuda histórica y moral (GOES S. T., 2014) y cumplir con lo suscrito en los Acuerdos de Paz en 1992, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó el 19 de noviembre del año 2015 la *“Ley de beneficios y prestaciones sociales para los Veteranos Militares de la Fuerza Armada (FAES) y excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que participaron en el conflicto armado interno”* y la cual fue publicada en el Diario Oficial el 11 de diciembre del mismo año. De acuerdo con dicha Ley, en su artículo número 4, se establecen como beneficios y prestaciones sociales los siguientes: *“Prestación económica e indemnización; atención médica; inserción productiva; educación a beneficiarios y sus hijos; transferencia de tierra y vivienda; créditos preferenciales; y cualquier otra prestación que beneficie al veterano”* (Asamblea Legislativa d. l., 2015).

2.3. Implementación la Ley de Beneficios a veteranos y excombatientes

A continuación, se describen algunos elementos para comprender el proceso de implementación desarrollado tras la aprobación de la Ley.

2.3.1. La institucionalidad para la implementación de los beneficios

Para la administración de los recursos económicos que el Estado asigne presupuestariamente a la atención a Veteranos y Excombatientes se creó, mediante la ley, la Comisión Administradora de Beneficios y Prestaciones Sociales para Veteranos Militares y Excombatientes del FMLN. Esta fue instalada y juramentada oficialmente por el presidente la República el 15 de marzo de 2016,

cumpliendo con los tiempos establecidos en la referida Ley aprobada, como se mencionó anteriormente, en noviembre del 2015.

La Comisión, durante los dos períodos que estuvo en funciones* estuvo compuesta por representantes de diferentes instituciones, de acuerdo al artículo 11 de la Ley, a decir, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MIGOBBDT) quien presidiría la comisión; Ministerio de Salud (MINSAL); Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Hacienda, Ministerio de Defensa Nacional, Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD), Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), y 2 representantes de organizaciones de FAES y 2 de organizaciones del FMLN.

Dentro de sus atribuciones estaban, de acuerdo con el Art. 11 de dicha Ley, “*Administrar los recursos económicos que, de acuerdo con la capacidad del Estado, se otorguen por medio de la presente ley; y deberá llevar un registro y acreditación de cada uno de los beneficios. El Reglamento regulará tal circunstancia*”. De acuerdo con el Reglamento de la misma Ley, aprobado el 14 de marzo del 2016, los acuerdos y resoluciones tomadas en dicha Comisión debían ser operativizadas por El Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, a través de la Unidad de Atención a Veteranos y Excombatientes (AUVE).

El Reglamento de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales para Veteranos y Excombatientes establece que la Unidad de Atención a Veteranos y Excombatientes, estructura orgánica del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, es de carácter operativa y será la encargada de apoyar a la Comisión Administradora en el cumplimiento de sus acuerdos y resoluciones.

Para lograr operativizar los beneficios, el MIGOBBDT y la Comisión Administradora decidieron estructurar la unidad operativa UAVE mediante:

- Un Departamento de Registro, al cual se le asignó la función de llevar los registros de los beneficiarios de la Ley y la potencial población que solicitaba la incorporación para ser beneficiada.
- Un Departamento de Atención a Veteranos y Excombatientes, el cual tiene como función principal la coordinación interna de las diferentes secciones creadas. De este Departamento depende la Sección de Gestión Social, la Sección de Gestión Económica y Productiva y la Sección de Promotores de programas a veteranos y excombatientes, aunque la ley deja abierta la posibilidad de incorporar otras secciones que sean necesarias.

Si bien la UAVE es una unidad central, las Gobernaciones Políticas Departamentales serían las instancias de coordinación en cada uno de los 14 departamentos en los que se divide el país, esto mediante la asignación de un funcionario a la atención y coordinación directa con los funcionarios de la UAVE a nivel central.

2.3.2. Los beneficios y su forma de operativizarlos

Como se mencionó anteriormente, en total los beneficios nombrados por la Ley 2015 son 7.

* La primera Comisión Administradora fue juramentada el 28 de marzo del año 2016, llegando su período hasta el 28 de marzo del 2018. La segunda Comisión Administradora fue juramentada el 14 de agosto del año 2018 llegando su período hasta el 31 de mayo del año 2019.

Con la aprobación de la Ley la Comisión Administradora y el MIGOBDT, a través de la UAVE, deben generar diferentes mecanismos para operativizar cada uno de estos beneficios, así como las decisiones que la Comisión Administradora tome, al margen de lo establecido en dicha Ley.

En este sentido, tras la juramentación de la primera Comisión Administradora en 2016, se establecieron rutas de acción que permitieron ir cubriendo las demandas de cumplimiento de la Ley por parte del sector veterano y excombatiente. Para ello, se inicia con programas específicos debido a la limitación de recursos con los que inicia el ente operador, sin embargo, durante los tres años en que funcionaron las dos comisiones, se logró trazar rutas de trabajo para otorgar algunos de los beneficios, tal como se muestra a continuación.

1. Beneficio de prestación económica

El beneficio de prestación económica se operativiza mediante una transferencia económica mensual establecido en la Ley como pensión, la cual se le otorga a cada uno de los veteranos y excombatientes que se encuentran en el Registro de Veteranos que administra la UAVE. El monto de esta pensión, como acordó la Comisión Administradora, en principio sería de \$50.00, pero podría incrementar de acuerdo con las capacidades financieras del Estado.

La operatividad de este beneficio ha estado a cargo de la UAVE del MIGOBDT, en conjunto con la institución financiera, a decir el Banco Hipotecario, que actúa como intermediario para hacer efectivo el pago a los beneficiarios. Para ver cómo funciona el beneficio, así como el presupuesto y la cobertura que ha tenido hasta la fecha, ver anexo 1.

2. Beneficio de indemnización

El artículo 4 de la Ley y el 10 de su reglamento le otorga el derecho a recibir una indemnización a todos aquellos veteranos y excombatientes que no lo hayan recibido previamente, haciendo referencia a que se excluye a todos aquellos que recibieron indemnización mediante los programas que se crearon luego de firmado los Acuerdos de Paz.

3. Atención Médica

El beneficio de atención médica que se establece en el Art. 6 de la Ley, debía ser materializado en servicios de salud integral preventiva y curativa, siendo otorgados de manera especializada por la Red Nacional de Servicios de Salud Pública en sus distintos niveles, a decir, comunitario, regional y nacional.

Si bien con la aprobación de la Ley en 2015, se crea un marco jurídico que hace obligatoria la entrega de este servicio en forma especializada, este beneficio, como se mencionó anteriormente, es una de las acciones estratégicas dentro del eje de intervención que se planteó el gobierno en el año 2012, creando la Unidad de Atención a la Persona Veterana de Guerra (UAVG) del MINSAL en el mismo año, sin embargo esta Unidad estaba orientada a atender solamente a aquellas personas veteranas de guerra del histórico FMLN, incluyendo a sus padres y madres (MINSAL-GOES, 2016), ya que como se vio anteriormente, para este período estas acciones por parte del Estado estuvieron orientadas únicamente a este sector. Sin embargo, con el nuevo gobierno en el año 2014 se sigue planteando en el Plan Quinquenal el eje de salud para veteranos del conflicto armado, incluyéndose esta vez a ambos sectores y para finales de 2015, la creación de la Ley que ya establece la obligación al Estado de brindar los beneficios, dentro de los cuales se incluye el de salud.

Lo anterior es importante debido a que este beneficio, cuando se aprobó la ley contaba ya un precedente, a decir se inició con la implementación del programa desde el año 2012, contando con presupuesto asignado, con una institucionalidad y una capacidad instalada para otorgarlo. En este sentido, con la creación de la Ley, se incluye a la UAVG del MINSAL dentro de la Comisión Administradora de Beneficios de la Ley, para que en coordinación con la UAVE del MIGOBT elaboraran proyectos, convenios u otros que ayudaran a mejorar la atención integral en salud a los beneficiarios (MINSAL-GOES, 2016).

En este sentido, desde la aprobación de la Ley, ambas instituciones han coordinado para operativizar el beneficio de salud, dentro de este proceso, se han tenido diferentes proyectos exclusivos a la población veterana y excombatientes, como los implementados en el 2016 sobre atención oftalmológica y atención odontológica, pero además se ha tenido la atención integral en las Redes de Servicios de Salud con las que opera el MINSAL a nivel nacional.

Para ver la forma de operativizar el beneficio de salud, así como el presupuesto y la cobertura que ha tenido hasta la fecha, ver anexo 2.

4. Inserción Productiva

El beneficio de inserción productiva se establece en el artículo 7 de la Ley y 12 del reglamento, sin embargo, no se especifica ninguna acción a desarrollar, dejándole la función a la Comisión Administradora de diseñar programas y proyectos productivos encaminados a la obtención de empleo formal, estable y digno; así como para generar o fortalecer actividades productivas sostenibles en el área agropecuaria, comercial, de servicios y otras que garanticen la plena inserción productiva de los beneficiarios de la Ley.

Durante los tres años en los que ha estado en vigencia la Ley, dicho beneficio se otorgó mediante el apoyo financiero a proyectos productivos, tal como lo muestra el anexo 3, en donde se describe el beneficio y especifica los montos asignados en durante el período de vigencia de la Ley.

5. Beneficio de educación

El beneficio de educación para los beneficiarios de la Ley y sus hijos se establece en el artículo 8 de ésta y el artículo 13 de su reglamento. Este es un derecho de los veteranos y excombatientes y sus hijos a ser parte, de manera privilegiada, de los programas de educación formal que el Ministerio de Educación ofrece, y a programas supletorios de educación formal que la Comisión Administradora elabore, así como becas de educación superior para sus hijos, incluyendo la educación a distancia para adultos. Además, tendrán derecho a los diferentes programas de educación no formal tendientes a la capacitación laboral.

Como se describe en el anexo 4, este beneficio se ha operativizado mediante dos programas específicos, en primer lugar, uno de servicios de educación supletoria que fue elaborado por la Comisión e implementado en coordinación con otras instituciones públicas y privadas, y el segundo referido al programa de becas de educación superior para los hijos de veteranos. Para ver cómo funciona el beneficio, así como el presupuesto y la cobertura que ha tenido hasta la fecha, ver anexo 4.

6. Beneficio de transferencia de tierra

El artículo 9 de la Ley y el 14 de su reglamento establecen el beneficio de tierra, en cuanto a que se les otorga el derecho a los programas de transferencia de tierras con vocación agropecuaria, o para vivienda, que sean propiedad del Estado o adquiridas por éste, siendo requisito para acceder

a estos programas, no poseer títulos de propiedad alguno o que no hayan sido beneficiados anteriormente, con cualquier programa ejecutado por el Estado.

El desarrollo de dichos programas, de acuerdo con la Ley y su reglamento podrán ser desarrollados, entre otros, por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), Fondo Social para la Vivienda (FSV), o que sean adquiridos por el Estado para tal finalidad.

Para ver la forma en cómo se ha operativizado el beneficio, así como el presupuesto y la cobertura que ha tenido hasta la fecha, ver anexo 5.

7. Vivienda

En este mismo sentido, en el artículo 9 de la Ley también se establece que se *“facilitará condiciones para la adquisición o construcción de vivienda digna para quienes carezcan de ella, siempre que no hayan sido beneficiados anteriormente con otros programas”*. Ante ello, siendo uno de los beneficios más demandados, el Fondo Nacional para la Vivienda Popular FONAVIPO, al ser uno de los entes especializados en dicha materia es quien operativiza dicho beneficio, pero con recursos de veteranos y excombatientes, es decir que, es el MIGOBDT el encargado de transferir los fondos necesarios para operativizar dicho beneficios, tal como se describe en el anexo 6, en donde se presenta la descripción del beneficio, los requisitos para acceder a él, el proceso de entrega del beneficio, el presupuesto asignado por año y la cobertura que ha tenido hasta la fecha.

8. Créditos productivos preferenciales

Por otra parte, el artículo 10 de la Ley y artículo 15 del reglamento establecen que los beneficiarios, tendrán derecho a créditos productivos preferenciales, que aseguren una tasa interna de retorno para el pago de estos, a través de la banca estatal.

En este sentido, se tiene que si bien la Ley establece los beneficios a los que tienen derecho los veteranos y excombatientes y sus hijos, es la Comisión la encargada principalmente de diseñar todas las acciones estratégicas, a decir, programas y proyectos que permitan operativizar dichos beneficios, los cuales son entregados no sólo por el ente operador que es la UAVE del MIGOBDT, sino por las demás instituciones que conforman la Comisión y que son las delegadas a entregar este tipo de beneficios, como el de Salud, Educación, Vivienda, y Tierra.

2.3.3. La población beneficiaria

De acuerdo con el art. 1 de la Ley, la población beneficiaria está compuesta por *“los veteranos militares de la Fuerza Armada y excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, que activamente participaron en el conflicto armado interno comprendido durante los años de 1980 a 1992”*.

El art. 2 establece que el sector veterano, se entiende que son *“todos aquellos miembros de la Fuerza Armada, incluido el servicio territorial, que participaron en el conflicto armado interno en dicho período y que se encuentren en situación de retiro o de baja, y que su pertenencia sea comprobada mediante constancia extendida por el Ministerio de la Defensa Nacional”*. Mientras que el sector excombatiente está compuesto por *“todas aquellas personas que participaron en el conflicto armado interno, durante el mismo período y que se encuentren asentados en el registro nacional de excombatientes del FMLN que elaboró la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia”*.

Como se mostró anteriormente, los primeros registros de la población beneficiaria de la Ley se iniciaron con los datos que levantó la Secretaría Técnica durante el período 2011-2015. En principio, los registros que se tenían pertenecían solamente al sector excombatiente, posteriormente se incorporó en los censos del 2015 a ambos sectores. El levantamiento de datos a la población veterana y excombatiente en los períodos 2015-2016, dio como resultado un total de 94,614 veteranos y excombatientes (Associated Press, 2016).

En este sentido, se entiende que para el sector de Excombatientes el registro ya estaba completado, es decir, la ley dio por sentado que ya existía dicho registro, sin dejar espacio al ingreso de nuevos beneficiarios. En el caso del sector veteranos, mientras cumpla con el período de servicio y sea comprobado mediante una constancia extendida por el Ministerio de Defensa Nacional, tiene derecho a ser ingresado al Registro de Veteranos de la UAVE. Ante ello, la población beneficiaria está en constante crecimiento debido a que muchas personas, que cumplen con los requerimientos por ley, se están integrando al Sistema.

En la tabla 3 se muestra el total, por sector y por año, de personas que han ingresado al Registro. En ella se muestra el constante crecimiento que ha tenido la población en el SIVET y cómo la población veterana ha crecido más que la de Excombatientes[†], esto debido a que el sector de veteranos puede presentar la constancia del Ministerio de Defensa y al ser verificado ingresa automáticamente, no así el sector de excombatientes.

Tabla 3: Población en Registro de Veteranos SIVET			
	FAES	FMLN	Total, por año
Registro Inicial	45,900	34,000	79,900
Ingresados en 2017	388	907	1295
Ingresados 2018	8,460	1,517	9,977
Ingresados 2019	13,695	1,728	15,423
Total, por sector	68,443	38,152	106,595

Elaboración propia a partir de (Valencia, 2019) y datos SIVET

Como se observa, en tres años, la población beneficiaria ha aumentado en un total de 26,695, lo que equivale a un 25% de incremento respecto de la población inicial en tres años. Es de hacer notar que la cantidad presentada por la SETEPLAN y Defensa no corresponde con el registro inicial, siendo que, debido a un control de calidad de la UAVE, se identificó un alto número de inconsistencias con los datos, por tanto, de un total de 94,614, ingresaron 79,900, mientras que para la población restante se debía comprobar con el Registro Nacional de Personas Naturales los datos brindados por la población en los censos antes de ser ingresados al SIVET.

2.4. Reforma y aprobación de nueva Ley Especial

Por otra parte, el 23 de enero de 2019 se aprueba la “Ley Especial para regular los beneficios y prestaciones sociales de los veteranos militares de la fuerza armada y excombatientes del Frente

[†] Es de aclarar que la población que se ha ingresado del sector excombatiente ha sido aquella que se censo y era parte del registro que entregó la Secretaría Técnica, pero que durante el proceso de análisis de datos reflejó alguna inconsistencia en nombre, lugar de nacimiento y residencia u otras, para lo cual, durante este período (2016-2019) se ha ido solventando mediante la colaboración con el Registro Nacional de Personas Naturales RNPN, de esta forma se ha logrado ir verificando e incorporando a la población excombatiente ya censada al SIVET.

Farabundo Martí para la Liberación Nacional que participaron en el conflicto armado interno de El Salvador del primero de enero de 1980 al dieciséis de enero de 1992”, con la cual se deroga la Ley aprobada en 2015. Esta nueva Ley se aprueba para corregir vacíos de la Ley anterior que imposibilitaba su aplicación (al no establecer presupuesto para operativizar los beneficios, no otorgar personería jurídica a la Comisión Administradora, etc.) y para crear un nuevo ente rector, así también, al ser una Ley Especial, ésta prima por sobre otra que contraríe lo preceptuado en ella (Asamblea Legislativa, 2019).

Así por medio de la Ley Especial 2019 se crea el Instituto Administrador de los Beneficios y Prestaciones Sociales de los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que Participaron en el Conflicto Armado Interno de El Salvador del primero de enero de 1980 al dieciséis de enero de 1992.

La creación del Instituto como una institución de derecho público, con personería jurídica y autonomía en lo administrativo y financiero generó una nueva estructura orgánica con una Junta Directiva como autoridad máxima y con un Gerente General encargado de las funciones administrativas y financieras, para lo cual tiene a su cargo un Comité Financiero, Comité Evaluador y un Comité de Desarrollo de Proyectos, además de todo el personal administrativo del Instituto. Además, se constituyó una Comisión Técnica del Instituto que depende del Gerente General (compuesta por representantes de varias instituciones públicas como salud, educación, trabajo, agricultura, etc.) y cuya función es de asesoría y coordinación con la institución a las cuales pertenecer los miembros, brindando apoyo técnico y consulta sobre temas de su especialización (Asamblea Legislativa, 2019).

En cuanto a los beneficios contemplados en la Ley Especial en esencia son los mismo contemplados en La Ley del 2015, sumándose el beneficio de prestación económica para servicios funerarios, limitando los beneficios a los descritos, sin dejar abierto a cualquier otra prestación que beneficie al veterano, como sí lo hacía la Ley del 2015.

Ante la reciente aprobación de una nueva estructura orgánica, actualmente la UAVE como órgano operativo se encuentra en el proceso de transición de una Unidad dependiente del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial a un Instituto autónomo, lo cual conlleva una nueva forma coordinación tanto interna como externa para la gestionar los beneficios, el estudio de este proceso escapa de los límites de esta investigación, siendo que dicho instituto inicia sus operaciones en enero 2020, así también la disponibilidad de datos es hasta mayo 2019, fecha en que termina funciones la última Comisión Administradora, ahora convertida en Junta Directiva.

3. MARCO CONCEPTUAL

A continuación, se presentan, definen y caracterizan cada uno de los conceptos a tomar en cuenta en el desarrollo de la investigación y que resultan clave a la hora de desarrollar la evaluación de la implementación de la ley antes mencionada.

3.1. Veteranos y Excombatientes

Se habla de veteranos y excombatientes para referirse a la población que participó activamente en el conflicto armado interno desarrollado en El Salvador durante el período 1980-1992, como se definió anteriormente en la población beneficiaria de la Ley.

Sin embargo, si bien la Ley 2015 hace una distinción entre veteranos y excombatientes como se especificó en el apartado de antecedentes, en este estudio, respetando las diferencias legales, históricas y de pertenencia de cada uno de los sectores, se hará referencia a veteranos y excombatientes o beneficiarios de la Ley o del plan, esto para resaltar la importancia de ambos sectores y no menoscabar la identidad y derechos que cada uno tiene por ley.

Por otra parte, en la presente investigación se reconoce a los dos sectores como beneficiarios en igualdad de condiciones por la ley y como parte de los actores principales de un momento histórico que vivió El Salvador. Por ello, al llamarlos veteranos y excombatientes se les reconoce su protagonismo e importancia en la configuración de una nueva realidad salvadoreña, que si bien puede ser visto el período 1980-1992 como una década perdida como muchos la denominan, aquí se rescata como un proceso de reconfiguración de la sociedad salvadoreña, siendo que antes de esta década, se había tenido un largo período de dictadura militar, fraudes electorales, escasa participación de la sociedad civil en la vida política, entre otros problemas estructurales, algunos de los cuales se pudieron superar gracias a este período de conflicto.

En este sentido, es necesario que se reconozca a esta población como los principales protagonistas de una de “las mayores y más profundas reformas políticas en la historia del El Salvador desde su independencia” (Henríquez, 2018, p. 201) y los responsables de crear un ambiente propicio para el fortalecimiento democrático a partir de la conciliación mediante los Acuerdos de Paz, proceso que hasta la fecha ha sido reconocido y sirve como punto de comparación para la búsqueda de soluciones a muchos otros conflictos en otros países como lo es el proceso de diálogo que llevó el gobierno colombiano con la guerrilla de las FARC, esto debido al éxito de la estrategia de pacificación que desarrolló las Naciones Unidas, desde su implementación en 1989, puesto que no se tuvieron nuevos brotes de violencia bélica después de la firma de los Acuerdos de Paz. (Henríquez, 2018).

Por ello, no se ve a los veteranos y excombatientes solamente como beneficiarios, sino como un sector especial de la población a la cual se debió, en ese mismo momento histórico reconocer los esfuerzos, reparar daños y generar las condiciones para su reinserción y reintegración a la vida social, política y económica y al negarles implícitamente estos derechos, el Estado fue adquiriendo una deuda que inició a ser saldada 23 años después de finalizado el conflicto armado. Por otra parte, se reconoce también que dentro del sector veterano y excombatiente existió una parte para quienes existieron programas de reparación de daños durante los primeros años post conflicto, sin embargo, estos no lograron cubrir a la población total, ni fueron integrales para que al menos los pocos beneficiarios tuvieran las condiciones para su reinserción plena en la sociedad salvadoreña.

3.2. Problema público

En esta investigación se entiende como problema público o problema social a una condición que para un grupo de influencia pública es injusta, afecta negativamente sus valores y que tiene posibilidad de solucionarlo colectivamente (de la Fuente, 2018). Es decir, “una situación concreta

de insuficiencia, escasez, o necesidad básica percibida por un alto número de personas o una situación de conflicto social que demanda una respuesta del gobierno. También puede ser una situación que plantea un cierto nivel de reconocimiento y de movilización por parte de actores interesados en su solución. En definitiva, se refiere a circunstancias que evidencian una discrepancia entre la realidad y lo que percibe la sociedad o un grupo numeroso de personas como el estándar deseable” (Ortegón, Políticas Públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación, 2015, p. 50)

Usualmente, el reconocimiento de un problema público por parte del gobierno trae consigo la movilización de una serie de recursos políticos y económicos en orden de satisfacer las necesidades detectadas mediante diversos instrumentos, entre ellos, la Inversión Pública. Aun así, ante recursos y medios escasos, el principal rol del gobierno radicaría en la priorización estratégica de dichas necesidades públicas, dando paso a las políticas (Pacheco, Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública, 2010).

3.3. La Acción Estratégica del Estado

Dada la complejidad que implica abordar un problema público desde que este es reconocido como tal, se requiere que toda la movilización de recursos políticos y económicos orientados a satisfacer las necesidades detectadas, sean enmarcados dentro de una acción estratégica que sea capaz de vincular de manera coherente los flujos y cursos de acción requeridos para impulsar una política pública que responda efectivamente al problema que motivó la acción estatal. Esta acción estratégica, se realiza a través de una secuencia que va desde las políticas a los proyectos en cuanto al diseño de políticas públicas (Pacheco, 2017, documento de trabajo).

Ante recursos y medios escasos para cubrir los problemas públicos, el principal rol del gobierno radica en la priorización estratégica de dichas necesidades públicas, dando paso a las políticas públicas. (Pacheco, Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública, 2010, p. 12). La implementación de las políticas públicas, entendidas como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; dichos cursos de acción o de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado, teniendo en cuenta que para que ésta sea de calidad deberá incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados” (Lahera, 2008).

En este mismo sentido, se toma en cuenta la definición de Sadler y Veerhem (1996, citado en Pacheco, 2010), quienes igual que Lahera, concuerdan que estas son “líneas de conducta general” a las que el gobierno aspira, guiando su proceso de toma de decisiones, y las cuales se expresan en los planes, programas y proyectos de inversión dirigidos directa o indirectamente por el Estado, donde el contenido de la directriz se despliega de forma detallada y sistemática.

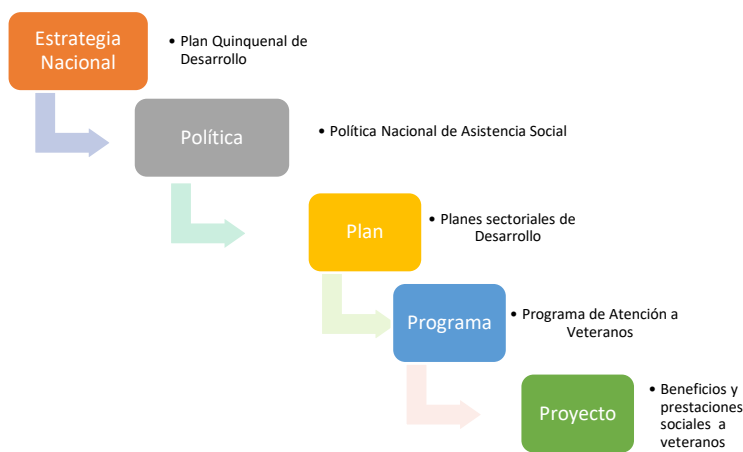
De esta manera, tomando en cuenta los elementos que presenta Lahera, Sadler y Veerhem, y de acuerdo a Pacheco (2017) para dar operatividad a la política en un plano institucional, esta se debe traducir en acciones concretas que incluyan variables técnicas, que se definan las estrategias para los diferentes horizontes de tiempo, que se establezcan plazos, que se construyan mediciones y que se definan los resultados esperados, los cuales deben retroalimentar, potenciar la formación y el despliegue de la política en: planes, programas y proyectos, como componentes de una secuencia lógica de acción estratégica.

En esta secuencia, es preciso hacer referencia a los planes, los cuales son conceptualizados como un “conjunto de objetivos coordinados para la implementación de una política” (Wood y Djeddour, 1992, citado en Pacheco 2017). El plan implica el ajuste de las instituciones a los objetivos de

desarrollo fijados por el nivel estratégico de la institución, de manera que estas puedan responder a los parámetros definidos, asignando las responsabilidades específicas para cada caso.

Luego que se realizan los ajustes institucionales y se asignan las responsabilidades en la institución, se establece la agenda de compromisos, los acuerdos con los involucrados, se asignan los recursos, se realiza la planificación y diseñan los proyectos. Esta fase es conocida como programas. Finalmente, a nivel operativo se establecen los proyectos, en donde se realizan los análisis de viabilidad política, económica, social, ambiental; la búsqueda de financiamiento, hasta materializarse en la ejecución de este (Pacheco, 2017, documento de trabajo)

Ilustración 2: Acción Estratégica del Estado



Fuente: Elaboración propia a partir de (Pacheco, salvadoreño.

En la ilustración 2, se puede apreciar la lógica con la que se operativizan las políticas públicas, como se expresó anteriormente, ésta, parte de una estrategia general luego se van materializando en estrategias más concretas como los planes, programas sectoriales y los proyectos, e incluso puede llegar a un nivel de acciones o actividades específicas. En la figura se muestra además cómo esta forma de planificación es aplicable dentro de las estrategias que está implementado en Estado

En este mismo sentido Pacheco (2010) presenta de manera ilustrativa, una forma integrada de la acción estratégica del Estado, es decir, desde la política hasta terminar con la acción micro que son los proyectos, como se muestra a en la tabla 4:

Tabla 4: Secuencia de la Acción estratégica			
Elemento de Política Pública	Tipo de Acción	Sucesos	Actores
Política	Nivel Estratégico	Definición problema público, conformación de la agenda, definición objetivos de desarrollo, acuerdos, fijación de presupuesto nacional, ajuste agenda pública e institucional.	Gobierno
Plan	Nivel Programático	Ajuste de las instituciones a los objetivos de desarrollo fijados (coordinación y programación de éstos), asignación de responsabilidades.	Sectoriales
Programa	Nivel de Negociación y Coordinación	Establecimiento de acuerdos con los involucrados, diseño de programas, asignación de recursos, planificación y diseño de proyectos.	Órganos dependientes cada sector
Proyecto	Nivel Operativo	Análisis de viabilidad política, económica, social, ambiental; búsqueda de financiamiento, ejecución.	Ejecutores

Fuente: (Pacheco, Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública, 2010, p. 15)

En esta ilustración anterior es relevante a esta investigación ya que permite apreciar no sólo los niveles de acción en los que se va desagregando la política pública, sino también los actores que participan en cada uno de los niveles, tanto en diseño como en la implementación.

El autor presenta los elementos en los que se va diseñando la política pública, así se inicia desde las políticas como un tipo de acción de nivel estratégico, debido a que es el gobierno quien define, financia y planifica la acción en un primer nivel. Posteriormente, se tiene a los planes, siendo éstos de nivel programáticos ya que son los diferentes sectores (a decir, económico, salud, educación, etc.) que tiene la responsabilidad institucional de implementarlos. En esta misma cadena, le siguen los programas, que son más de nivel de coordinación y negociación, siendo los encargados de su diseño e implementación, aquellos órganos dependientes de cada sector y finalmente, como acción específica, está el proyecto como acción operativa como tal y la cual está a cargo de todos los ejecutores.

A partir de lo anterior, es importante resaltar que, para analizar una acción del Estado, es importante tener presente la diferencia de los distintos niveles de acción, para ello, en principio identificando los actores que la diseñan y ejecutan y los sucesos que esta acción presenta. Es decir, si la acción del Estado materializada en una política pública corresponde a un plan, a un programa o a un proyecto.

En este sentido, resulta muy útil en este trabajo el análisis integrado que propone el autor debido a la naturaleza del caso en estudio ya que permite, desde este marco analítico, identificar y analizar tanto los elementos que se contemplan como diseño, el nivel de acción y los actores que participan en el proceso de diseño e implementación de la Ley; es decir que esta propuesta de análisis resulta útil para analizar una ley que vista desde una política pública viene a ser implementada a partir de la ejecución de distintos niveles de acción, plan, programa o proyecto y de los sucesos y actores que son específicos a cada nivel de acción.

3.4. La gestión para la provisión de bienes y servicios públicos

A partir de la identificación de problemas públicos, el Estado mediante la gestión estratégica intenta resolver las necesidades insatisfechas y demandas de la población. Este proceso de gestión culmina con determinadas acciones públicas, las cuales, como ya lo planteaba Lahera (2008), son comprendidas como cursos de acción que aplica el Estado, que, en sí, son bienes y servicios públicos que provee para solventar dichas necesidades o demandas. Estos bienes y servicios son consensuados mediante un proceso político en el que interactúan las instituciones, este consenso, se refleja en el presupuesto, en el cual se programan los gastos en los que se incurrirá en un periodo de tiempo determinado (Pacheco, 2017, documento de trabajo)

En este sentido, es necesario identificar el proceso de gestión que se desarrolla para la provisión de los bienes y servicios públicos. En principio, se debe considerar en el diseño de las acciones estratégicas todos los recursos necesarios para su ejecución, es decir recursos humanos, financiero, institucional, factores externos, conocimiento, experiencia, etc.

La ilustración 3 muestra el proceso de gestión para la provisión de los bienes y servicios públicos por parte del Estado. En primera instancia existe una decisión de carácter político respecto del gasto en acuerdo con los objetivos estratégicos de gobierno, esto implica una provisión pública expresada en presupuesto, el cual puede ser administrado por organismos del Estado, organismos de la sociedad civil, con fines de lucro como empresas y bancos, o entidades sin fines de lucro, como fundaciones o ONG, que permiten que el bien o servicio lleguen a las personas, en un espacio territorial determinado (Pacheco, 2017, documento de trabajo).

Ilustración 3: proceso de gestión para la provisión de los bienes y servicios públicos



Fuente: (Pacheco, 2017)

Haciendo una precisión respecto a la inversión, de acuerdo con este esquema teórico, los proyectos o mejor dicho la instalación de un proyecto implica que los resultados de su operación deben cumplir o estar vinculados con los resultados esperados en acuerdo con el diseño estratégico. Por consiguiente, un proyecto siempre estaría enmarcado en una situación que lo precede y bajo unas normas que lo regulan desde un organismo superior y las necesidades propias de las instituciones, lo cual se verá en detalle más adelante (Pacheco, 2017, documento de trabajo).

Por otra, se debe conservar la coherencia, entre, los lineamientos estratégicos, los objetivos programáticos y los objetivos operacionales que sustentan el diseño de la políticas, por lo que hay que tener en cuenta la oferta programática de las Instituciones administradoras vinculadas al Estado, de tal manera que el diseño y la gestión de las provisiones, permita orientar, la eficacia en la entrega de las provisiones por parte del sector público, expresada en su unidad básica de intervención "los proyectos". Esto permite mantener la condición de capacidad de gobernar en lo referente a las inversiones y acciones sujetas a presupuesto público. De esta manera suponemos que los objetivos estratégicos condicionan los objetivos institucionales a nivel programático, y que en un nivel operativo las metas deben corresponder a proyectos y acciones que estén supeditadas a los objetivos programáticos (Pacheco, 2017, documento de trabajo).

Por tanto, la transferencia de recursos implica necesariamente la existencia de organismos y normativa que debe ser conocida y bien diseñada para que este proceso sea eficiente y coordinado, sin perder de vista la satisfacción de los beneficiarios de tal transferencia. A estos efectos, es importante tomar en cuenta que, dentro del proceso de implementación, al verse desde una reflexión estratégica, de acuerdo con Cortázar (2007) se centra en cómo los procesos operativos y de control de gestión pueden añadir valor a la política o a la acción en curso. Su utilidad para los gerentes sociales radica en que les revela el potencial estratégico de las acciones de

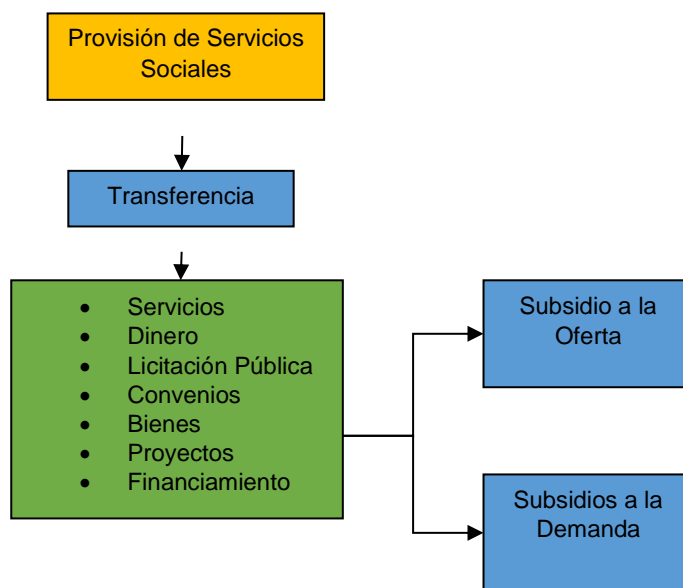
implementación, ayudándoles así a identificar oportunidades que pueden aprovechar para la generación de mayor valor público.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que los bienes y servicios se financian y realizan dentro de un esquema de impuesto-transferencia, donde el Estado consigue los recursos (impuestos) y los transfiere subsidiando o proveyendo bienes de consumo o servicios. Las modalidades de entrega de bienes y servicios pueden tener distintas formas, en relación con el objeto de transferencia, que puede ser identificado como un subsidio a la demanda o bien, subsidios a la oferta.

El flujo de impuestos y transferencias debe estar reflejado en el presupuesto de acuerdo con los recursos monetarios con que cuenta la hacienda pública, y los gastos en que se ha determinado de acuerdo con las políticas de cada país. De este modo, hay un ciclo circular en el que el Estado por un lado recauda y por otro distribuye los recursos mediante la implementación de las políticas asociadas al diseño estratégico.

Las modalidades e instrumentos ocupados pueden diferir de acuerdo con los objetivos que se han definido para los diferentes programas e instituciones públicas que los aplican. Tal como se describe en la ilustración 4, se pueden adoptar las modalidades de licitación pública, convenios o proyectos financiables por medio de concursos.

Ilustración 4: Operacionalización de transferencias



Fuente: (Pacheco, 2017, documento de trabajo)

Claramente las transferencias no son posibles sin organismos que administren los recursos a transferir, en la práctica los hacen mayormente organismos públicos. Así también, la dotación de servicios públicos puede ser administrada por privados -privatización de servicios públicos- a condición de eficiencia (R. Franco, 1996. Pág. 9-22), donde los efectos presupuestales, también están presentes y la dotación pública. Referente a esto, la privatización también se presenta en términos del gasto, que puede implicar una regulación con arreglo a fines de carácter sostenible, que asegure la calidad del servicio entregado por parte de los privados.

3.5. Ciclo de las políticas públicas

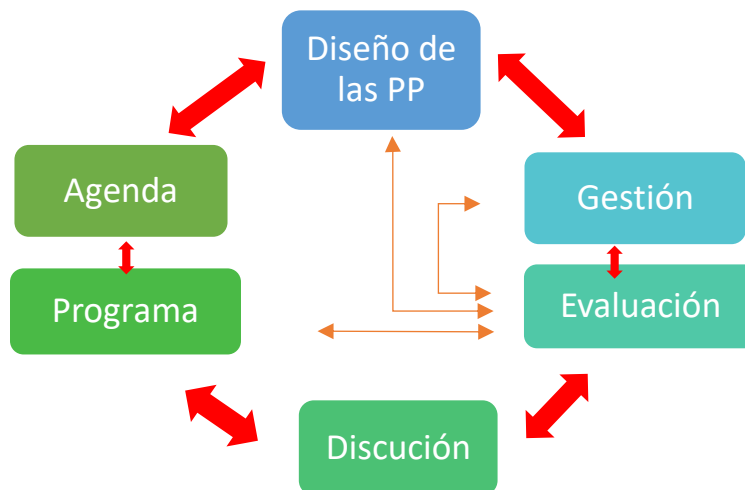
Como ya se mencionó anteriormente, las políticas públicas se entienden como cursos de acción general que se materializan en acciones más concretas. En este sentido, es importante ver a las políticas públicas como un ciclo, en donde existen diferentes etapas que no necesariamente son consecutivas. Aunque, como menciona Quiñonez (2015), existe desacuerdo en varios aspectos, el principio, sobre la forma cómo se da la secuencia, el impacto que una etapa tiene sobre la otra, el orden de los pasos y lo que sucede o no en cada etapa.

En este sentido, por ejemplo, Charles O. Jones (1970), citado por el mismo autor, identificó al proceso decisorio de las políticas públicas como un conjunto de 6 etapas, siendo en principio reconocimiento del problema y el establecimiento de la agenda, la formulación de la política negociación toma de decisiones, implementación (ejecución y generación de resultado), seguimiento y evaluación.

Por otra parte, Lahera 2008 distingue 5 momentos, a decir, origen, programa, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

En la ilustración 5, se puede observar estos 5 momentos que distingue el autor, en donde para él, durante todo el ciclo, existe una constante que es la discusión sobre las políticas públicas. Es importante tener en cuenta que “el ciclo de las políticas públicas no termina, siendo que el impulso que va del origen al diseño, del diseño a la gestión, de la gestión a la evaluación y de la evaluación al diseño nuevamente es un círculo que, si bien apunta a cerrarse, nunca se cierra” (Lahera, 2008, p. 79). Como lo dice el autor, en la práctica los problemas y las soluciones son redefinidos con frecuencia.

Ilustración 5: Ciclo Analítico de las Políticas Públicas



Fuente: (Lahera, 2008)

Como se dijo, si bien pueden existir desacuerdos en la forma en cómo se da la secuencia, el orden de las etapas y qué sucede en cada una de ellas, analizando cada etapa o fase se evidencia que existe muchas similitudes en cuanto a los ámbitos que contiene cada una de ellas. A continuación, se muestran las principales características de dichas etapas, tomando como base la propuesta de Lahera (2008), la cual resulta útil para efectos del análisis posterior, sin embargo, se toman

elementos que propone Charles O. Jones (1970, citado en Ortegón, 2015) como forma de enriquecer y aportar más elementos de análisis para el estudio posterior.

- Agenda política y pública:

La identificación del problema social es el punto de partida del ciclo, es a partir de esta identificación que se establece una agenda. Por lo general, la agenda política se alimenta de temas incentivados por la crisis, las presiones, las demandas populares, los intereses gremiales, las manifestaciones o la coyuntura (Ortegón, 2015).

Así, su definición y redefinición resulta ser un proceso continuo que depende de la dinámica de las fuerzas políticas y sociales. Por ello, no toda idea entra a la agenda y también no todos los temas de la agenda se convierten en programas, y en muchos de los casos, sólo parte del programa se convierte en política pública desarrollada por los gobiernos y las coaliciones que lo apoyan, en definitiva, de acuerdo con Ortegón (2015), los actores políticos y las instituciones son los responsables de decidir qué entra en la agenda pública.

Dentro de esta etapa, es menester tener en cuenta que las públicas de excelencia incluyen el aspecto político, sin el cual no son viables. Sin embargo, muchas veces no son analizadas en su complejidad, limitándose a tomar decisiones desde el lado presupuestario, es decir, analizando solamente cuánto cuestan y cómo se financiarán los proyectos analizados (Lahera, 2008).

Por otra parte, resulta importante para el análisis, destacar el papel de los partidos políticos dentro de esta etapa, ya que, como lo sostiene Lahera (2008), estos suelen tener prácticas elitistas y oligárquicas, así como actitudes manipuladoras y demagógicas.

- Programa:

El programa es la acción social concertada que permitirá llevar a la práctica los acuerdos en la discusión de la agenda pública. Aquí, de acuerdo a Lahera (2008), para la puesta en práctica, juegan un papel importante la voluntad política y la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de política pública. En este sentido, se requiere la formulación de programas claros y consistentes de política pública, de alta calidad técnica y política y respecto de los cuales se logre reunir el máximo de apoyo político y se asegure la gestión más eficiente y eficaz posible.

Para sacar adelante políticas públicas, se requiere de la existencia y respeto de las instituciones públicas permanentes, leyes básicas e instituciones formalmente capaces de llevar a cabo estas políticas, siendo que muchas veces esas instituciones son ineficientes, demasiado politizadas o simplemente no son respetadas. Las políticas suelen encontrar resistencias y vacíos institucionales o de gestión; su puesta en práctica suele demandar soportes a veces inexistentes en ambos terrenos, lo que dificulta o imposibilita su aplicación. Dichas limitaciones y problemas se refieren a diversos aspectos de la administración, las políticas de personal y de remuneraciones; el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; la atención y el servicio de los consumidores del sector público; y la gestión de las empresas públicas (Lahera, 2008).

- Diseño

De acuerdo con Lahera (2008), la adecuada conjunción de los aspectos técnicos y políticos caracteriza a las políticas públicas de excelencia. En este proceso es esencial el análisis simultáneo de ambos tipos de consideraciones respecto de las iniciativas de política pública. Una visión puramente normativa puede concentrarse en la recomendación óptima y descuidar las restricciones que reducen el conjunto de lo posible. Por esa razón se sostiene que mientras la economía es el arte

de lo óptimo, la política es el arte de lo posible. Las políticas públicas deben intentar unir ambos ámbitos, aún sin lograrlo.

Ante ello, es necesario articular los criterios y compromisos político-programáticos con el criterio de manejo presupuestario equilibrado. El presupuesto es la concreción del programa de gobierno, el lugar de sinceramiento de metas y cotas de financiamiento. Se trata de un acto complejo, en el que intervienen el poder Ejecutivo y Legislativo.

- Gestión

Dentro de este momento analítico, es importante tomar en cuenta la organización y coordinación, siendo que, la administración, compuesta por los distintos ministerios y departamentos del gobierno, cumple un papel considerable en la aplicación de las políticas públicas, en especial cuando existe un amplio margen de discrecionalidad administrativa. Sin embargo, el esquema tradicional de los ministerios resulta con frecuencia insuficiente para encarar la complejidad de la gestión pública. Por otra parte, los ministerios no deberían actuar como órganos administrativos de ejecución, sino proponer y evaluar políticas y planes, estudiar y proponer normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento por las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. Uno de los mecanismos más efectivos dentro de la gestión pública es la descentralización de funciones, por ejemplo, a delegar la gestión operacional a agencias cuyos directores tiene un margen de maniobra real.

Así también, dentro de esta fase de gestión es interesante analizar la participación, siendo que ésta puede mejorar la gestión pública en diferentes modos, tal como lo dice Lahera (2008)

- La información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados puede incrementarse;
- Los programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales, lo que favorece un mejor uso de recursos;
- La entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor la demanda
- Permite movilizar recursos locales
- Puede mejorar la utilización y la mantención de las instalaciones y servicios gubernamentales.

La participación no sólo debe aumentar los canales de expresión a la sociedad civil, sino también hacerla responsable de sus demandas y preocupaciones. El aumento de la participación ciudadana requiere también de mayores posibilidades de “resistencia legal” respecto de las decisiones de gobierno. Un factor que puede contribuir a precisar las responsabilidades y facilitar la rendición de cuentas es la capacitación de líderes elegidos por sus grupos comunitarias sobre la gestión de los programas. Por otra parte, la participación de los usuarios en relación con los servicios aumenta la *accountability* de los funcionarios.

3.6. La evaluación como una etapa del ciclo de las políticas públicas

De acuerdo con el glosario de términos de la OCDE, se define a la evaluación como una:

“apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, puesta en práctica y sus resultados. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en cursos o concluida” (Ortegón, 2015, p. 167)

En este mismo sentido, Lahera (2008) concuerda que la evaluación es un ejercicio de estimación, un juicio de los resultados de una política, que puede ser hecho de forma previa, coetánea o con posterioridad a la realización de la inversión o de la implementación de una política. Para facilitar la evaluación es necesario definir con claridad, ya en el diseño de las políticas, los resultados que se espera y posibilitar la generación de indicadores que faciliten su medición. Además, un esquema de gestión pública orientado a los resultados requiere una definición clara de la misión y objetivos de los organismos públicos; una caracterización de productos y resultados, susceptibles de ser estimados de modo preciso y la asignación de responsabilidades específicas para el cumplimiento de los objetivos.

Por otra parte, es menester considerar que, como lo menciona Rubio (2012), las evaluaciones no son un ejercicio único dentro del ciclo que cumple cada acción estratégica, ni el uso de un tipo de evaluación excluye el resto. Las necesidades de información sobre políticas, planes, programas o proyectos son continuas y cambian con el tiempo, al igual que la herramienta de evaluación. Además, las herramientas de evaluación son complementos en lugar de sustitutos. Cuando se combinan, proporcionan una comprensión aún más profunda de las fortalezas y debilidades de los programas y las políticas.

A partir de estas visiones, se identifican elementos importantes que son comunes, como por ejemplo que la evaluación es una medición, apreciación, juicio de una acción estratégica, en este caso que desarrolla el Estado, que como se vió anteriormente puede ser una política, plan, programa o proyecto. Así también, que el objeto que se mide o aprecia puede ser desde el diseño, la implementación, los resultados, el logro de los objetivos, la eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad; y además, que ésta puede ser desarrollada en diferentes momentos del proceso de la acción estratégica, es decir, puede ser de forma previa, durante o posterior a la implementación de la acción, esto dependerá igualmente del objetivo y el uso que se quiera tener con los resultados de la evaluación.

Ante la existencia de variados tipos de evaluación, lo que determina la selección de herramientas a usar en cada una es la necesidad de retroalimentación para la toma de decisiones en un momento dado de la vida útil de una intervención. En este efecto, las evaluaciones se pueden clasificar de varias maneras y algunas categorías pueden superponerse. Cada tipo responde a preguntas específicas, se desarrollan en diferentes etapas de la intervención y requieren diferente tipo de recolección y análisis de datos (Rubio, 2012).

Para identificar con mayor claridad esta diversidad de variables que se pueden analizar en la evaluación, la tabla 5 muestra seis tipologías de evaluación basadas en diferentes criterios.

Tabla 5: Tipos de evaluación de acuerdo con diferentes criterios			
A. Según función			
Diagnóstica	Orientadora	Predictiva	De control
Inspecciona el estado de la situación. Examina la discrepancia o identidad entre objetivos y metas. Establece brechas	Redefine la estructura y el funcionamiento. Recomienda cambios. Facilita tomar conciencia de los problemas y soluciones.	Proyecta la situación. Plantea un escenario a largo plazo Anticipa los cambios	Da seguimiento y evalúa procesos en marcha. Evalúa cómo los insumos se ligan a los proceso Pondera funcionamientos
B. Según finalidad			
Sumativa		Formativa	

Se realiza al final de una intervención (o de una fase de una intervención) para determinar en qué medida se produjeron los resultados previstos. El objetivo es proporcionar información sobre el valor del programa.	Se realiza sobre la fase de implementación de una intervención. Respalda el seguimiento y busca mejorar los procesos como función continua, que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos para proporcionar a los administradores y partes interesadas indicaciones sobre avance y logros de los objetivos, así como de la utilización de los fondos asignados.		
C. Según participación de actores			
Interna	Externa		
La realizan directamente los involucrados en el programa o política, específicamente la unidad o persona que depende de la gerencia o dirección de un organismo donante, asociado o de ejecución. El término conexo es autoevaluación.	Participan múltiples actores desde fuera del programa o política; es realizada por entidades y/o individuos ajenos a los organismos de ejecución.		
D. Según Momento			
Inicial	Intermedia	Final	
Se ejecuta al inicio del programa o política. Cuantifica recursos físicos, humanos y financieros.	Se desarrolla mediante la ejecución del programa o política. Cuantifica el desempeño de actividades, los procedimientos y bienes y servicios producidos.	Se ejecuta al final del programa o política. Evalúa cambios en las condiciones de personas, instituciones o entornos. Mide el resultado a nivel de propósito y fin.	
E. Según contenido			
Diseño	Proceso	Resultado	Impacto
Analiza y valora el diseño y conceptualización del programa o política. Analiza la racionalidad y coherencia de la intervención.	Valora el alcance de objetivos inmediatos (eficacia) y analiza el coste en términos de tiempo y recursos (eficiencia). Evalúa la dinámica interna de los organismos de ejecución, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos entre todos estos componentes.	Valora o verifica los cambios debido a la intervención sobre las personas, instituciones o entornos, en relación con lo planeado.	Analiza y valora los efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por la intervención, intencionalmente o no.
F. Según enfoque			
Cualitativa	Cuantitativa		Mixta
Mide percepciones, niveles de satisfacción, aprobación, etc..	Deriva del método que recogen y procesan información en formato numérico o categorías precodificadas.		Computa aspectos cualitativos y cuantitativos.

Fuente: (Ortegón, Políticas Públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación, 2015, p. 171)

Varios sistemas de monitoreo y evaluación a nivel de país utilizan una combinación de herramientas de evaluación (Navarro, King, Ortégón, & Pacheco, 2006). En este sentido, en la presente investigación parece importante tomar en cuenta la clasificación anterior, teniendo presente que, como lo dice Ortégón (2015), todas las tipologías de evaluación por lo general combinan al menos tres variables. A efectos de la evaluación aquí desarrollada, se identifica que, dentro de los seis tipos de evaluación presentados, se mezclan diferentes variables, así se tiene que:

- De acuerdo al momento, ésta es una evaluación *ex dure*, o lo que de acuerdo al cuadro anterior se entiende como intermedia, esto debido a que es una evaluación que se realiza en un período en el cual se está ejecutando, por tanto, se plantea generar información sobre cómo está funcionando el programa y si es que hay resultados (intermedios).
- De acuerdo al actor, es una evaluación externa, debido a que está siendo desarrollada por un agente externo al organismo ejecutor.
- De acuerdo con el contenido o alcance, se tiene que es una evaluación tanto del diseño, productos y resultados (intermedios), para conocer tanto la coherencia de la intervención, así también, la forma de entrega de los productos y servicios programados en cuanto a costo, cantidad, calidad y tiempo, como los cambios o efectos que se han dado sobre la población a consecuencia de los productos o servicios generados. Como lo dicen los autores Navarro, King, Ortégón, & Pacheco (2006), lo que se quiere estudiar desde este criterio es si efectivamente el programa está cumpliendo los objetivos para los cuales fue creado y podrá retroalimentar la ejecución de este para mejorar aquellos puntos sobre los cuales haya problemas.

Así, en el desarrollo de este estudio se hace mención a la evaluación comprehensiva entendiendo a ésta como el análisis de 4 dimensiones, en principio, la justificación, en cuanto a que se analiza el diagnóstico o problema que dio origen al programa y que éste espera resolver (o contribuir a solucionar); el diseño, que como se mencionó, se analiza la coherencia de la intervención, considerando sus definiciones de fin y propósito (objetivos), sus componentes y actividades para responder a ellos y los supuestos bajo los cuales se elaboraron las hipótesis; así también, se analizan los aspectos de gestión, estudiando los principales aspectos institucionales dentro de los cuales opera el programa, las instancias de coordinación e instrumentos de que éste dispone para desarrollar sus actividades, entregar los productos y cumplir su propósito; y finalmente, los resultados, los cuales se analizan estudiando los cambios o efectos que se han dado sobre la población a consecuencia de los productos o servicios entregados.

En este sentido, se adopta el concepto de comprehensiva, como una forma de abarcar dentro de la evaluación de la acción estratégica las variables de justificación, diseño, gestión, dentro de la cual se estudia la organización; es decir la forma en que la institución que ejecuta el programa evaluado provee los bienes y servicios, en concordancia con sus objetivos estratégicos; la coordinación que existe entre los diferentes entes públicos, la participación de los beneficiarios y los recursos disponibles. Finalmente, la variable resultados, entendiendo éstos como intermedios, por el momento en que se realiza el estudio.

3.7. Modelos de análisis de gestión de acciones estratégicas

La gestión de las acciones estratégicas conlleva la interacción de diferentes variables a estudiar, dentro de ellas están, los objetivos que se quiere lograr con la intervención, la estructura de la acción estratégica, la organización que se encarga de producir los bienes y servicios públicos para cumplir con los objetivos, entre otras. En este sentido, existen distintos modelos que permiten analizar las diferentes variables y obtener evidencias sobre la funcionalidad que se tiene dentro del

proceso de gestión. Ante ello, a continuación, se presentan algunos modelos que serán de utilidad en el análisis posterior de tres diferentes variables, la estructura analítica, el tipo de organización y estructura organizativa.

3.7.1. Marco Lógico como enfoque y herramienta para la evaluación

El marco lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas, proyectos y diseños organizacionales (Arenas, 2013). Su propósito es brindar estructura al proceso de planificación y comunicar información esencial relativa a la acción estratégica. Se usa para incrementar la precisión en la planeación de los proyectos, relacionar los múltiples objetivos con las actividades de los proyectos, clarificar funciones y responsabilidades y evaluar los resultados esperados contra los resultados reales (Ocampo, Ortegón, & Pacheco, 2003).

Para realizar el análisis, la herramienta tiene una estructura general que se presenta como una matriz, la Matriz del Marco Lógico (MML) que es el método de análisis que se utiliza para el proceso de evaluación de los resultados (Arenas, 2013). En ella se identifican los objetivos de la intervención, es decir el fin, el propósito, los componentes y las actividades. Además, se identifican los indicadores verificables, los cuales permiten medir el grado de cumplimiento de cada nivel de objetivos; así también, se encuentran los medios de verificación, que indica dónde el ejecutor o el evaluador puede obtener información acerca de los indicadores; y además, contiene los supuestos o hipótesis del proyecto, es decir aquellos factores que pueden poner en riesgo el proyectos.

Sabiendo lo anterior, la evaluación se auxilia de esta herramienta para analizar la acción estratégica aquí evaluada, en cuanto a identificar la estructura analítica, desde una mirada lógica de dicha acción, siendo que este enfoque considera que la ejecución de un proyecto es consecuencia de un conjunto de acontecimientos con una relación causal interna que se percibe en cada nivel de objetivos de la intervención. Sin embargo, esta herramienta no es la única utilizada para la evaluación integral, siendo que, no es exclusivamente el nivel de cumplimiento de los objetivos de la intervención lo que se pretende evaluar, es decir, no es únicamente una evaluación de resultado, sino que existen otras dimensiones que requieren otros focos de análisis y el uso de otro tipo de herramientas.

3.7.2. Modelo de organización y gestión para la provisión de bienes y servicios públicos

Tapia (2012) plantea las formas organizativas que se configuran en la gestión de una política pública.

Tabla 6: Modelo de organización y gestión según producto y población

		PRODUCTOS	
		Estandarizados	No estandarizados
POBLACIÓN OBJETIVO	Homogénea	Burocrático	Integración Homogénea
	Heterogénea	Cliente	Adhocrático

Fuente: Elaborado a partir de (Tapia, 2012), nota de clase

El modelo de organización y gestión analiza la interacción entre dos variables, a decir, la población y el tipo de producto que el Estado entrega en su intervención.

Como se muestra en la tabla 6, la variable población estudia si la población es homogénea o si es heterogénea.

Por otra parte, la variable producto, estudia los tipos de productos que son entregado a dicha población, a decir, productos estandarizados o no estandarizados.

En este sentido, a partir de la interacción de dichas variables, de acuerdo con el autor, se generan 4 tipos de modelos de organización y gestión para la provisión de bienes y servicios públicos.

- Burocrático: requieren de una organización tradicional. El criterio Básico de desempeño es la eficiencia y la eficacia. (estandarización de procesos) (vacunación)
- Enfocado en el cliente o Gestión Profesional: Prestación personalizada. El beneficiario adquiere un rol central en la pertinencia de los bienes y servicios. La organización del trabajo está basada en el análisis de la demanda. (Transporte).
- Integración homogénea: Existen distintas líneas de productos, requiere alto nivel de coordinación interorganizacional. (Políticas Transversales).
- Adhocrático: Requiere una forma flexible de organización del trabajo, trabajo en equipo, colaboración, favorece la adaptación al contexto, descentralización, planificación participativa y gestión estratégica. (superación de la pobreza)

3.7.3. Enfoque de organización como sistema

Si bien existen diferentes enfoques para el análisis de organizacional, la visión de la organización como sistema es la más próxima a describir lo que las organizaciones actuales enfrentan: complejidad, cambio constante e incertidumbre Kast y Rosenzweig (1972, en Martínez, 2016).

El enfoque de sistemas fue “formalmente” traído al contexto de las organizaciones por Katz y Kahn (1966) en su “psicología social de las organizaciones”, donde proponen ver las organizaciones como sistema abierto, siendo que desde dicha perspectiva, se pueden encontrar similitudes con la realidad, es decir la existencia de inputs, procesos y outputs en una organización productora es evidente, así mismo su estructura orgánica supone que está conformada por subsistemas independientes interrelacionados (las áreas funcionales, departamentos, etc.) y que éstos a su vez está conformados por elementos (las personas quienes ocupan los puestos). (Martínez J. L., 2016).

En este sentido, Katz y Khan (1966, en Dávila, 2001) observan a las organizaciones humanas como sistemas, e identifican cinco subsistemas que interactúan en su interior, estos son:

- a) Subsistema de Adaptación: este subsistema tiene la función de gestionar las presiones externas de la organización. el subsistema de adaptación es la válvula homeostática que permite a la organización adaptarse a los cambios y responder a nuevas demandas.
- b) Subsistema de Mantenimiento: este subsistema está encargado de proveer la energía necesaria para mantener la estabilidad y capacidad de producción de la organización. Es la antítesis del subsistema de adaptación en su rol dentro de la organización, ya que esta procura el mantenimiento del statu quo.
- c) Subsistema Gerencial: este subsistema está dedicado a dirigir y controlar la acción del sistema en su conjunto. Fundamentalmente tiene la tarea de resolver conflictos en niveles de alta jerarquía, coordinar y dirigir a los otros subsistemas, coordinar los requerimientos externos y los recursos y necesidades organizacionales.
- d) Subsistema de Apoyo: proporciona una fuente de recursos que permiten generar productos. Este subsistema trabaja en el límite de la organización, manteniendo transacciones con el exterior, capturando apoyo social.

- e) Subsistema de Producción: tiene como función procesar la energía que ingresa al sistema y generar el producto que se envía luego al entorno. Este subsistema es altamente dependiente de los demás.

En este sentido, se analiza utilizando este modelo el sistema organizacional con el que funciona la acción estratégica aquí estudiada, identificando cada uno de los subsistemas que interactúan para cumplir con el objetivo planteado mediante la provisión de los bienes y servicios públicos.

4. DISEÑO METODOLÓGICO

4.1. Enfoque de investigación

En primer lugar, es importante destacar que esta investigación es una evaluación de una intervención pública que, de acuerdo con las dimensiones y variables en estudio, requieren del uso de una metodología mixta, pues se requiere un análisis tanto cualitativo como cuantitativo, desde el análisis de la opinión de actores clave, hasta la medición de variables mediante indicadores de gestión.

Como se mencionó en el apartado anterior y siguiendo la línea de lo planteado por Ortega (2015) en la tabla 7, se desarrolla la evaluación comprensiva, ya que en ella se incluyen criterios de tiempo, actor, contenido y aquí se le suma el criterio del enfoque, siendo de acuerdo a éste, una evaluación mixta porque a partir de ella se miden tanto las percepciones y niveles de satisfacción que tienen los implementadores y beneficiarios con la implementación de la Ley, como los indicadores de gestión que muestran datos numéricos en cuanto a la ejecución presupuestaria y cobertura.

Tabla 7: Evaluación según enfoque			
Cualitativa	Cuantitativa		Mixta
Mide percepciones, niveles de satisfacción, aprobación, etc..	Deriva del método que recogen y procesan información en formato numérico o categorías precodificadas.		Computa aspectos cualitativos y cuantitativos.

Fuente: (Ortega, 2015, p. 171)

4.2. Nivel de investigación

La evaluación de plan se desarrolla a partir de un enfoque exploratorio descriptivo (Yin, 2003). Esto debido a que con este estudio se identifican situaciones no abordadas por acercamientos experimentales lógico-deductivos (Quilodran, 2012). Por lo tanto, al ser un tema poco estudiado y sin evaluación previa, permite ver a la política pública a partir de evidencias e información sobre su gestión. Esto, como dice Ortega (2015) promueve el uso de la mejor evidencia de investigación disponible para la toma de decisiones. Igualmente sienta las bases para futuras investigaciones sobre el tema y muestra herramientas que puede ser extrapoladas a la evaluación de otras acciones estratégicas que se desarrollan en El Salvador.

Si bien es de tener presente la rigurosidad y responsabilidad con que se debe realizar la práctica de la evaluación, también se tiene presente las limitaciones de quien evalúan, a decir el tiempo, recursos humanos, financieros, tecnológicos, etc. En este siendo, la presente evaluación se ha realizado en un período de ocho meses, haciendo uso de un recurso humano, con recursos financieros autónomos del evaluador y con limitaciones de espacio debido la mayor parte de tiempo se realizó en un país ajeno a donde se desarrolla la acción estratégica evaluada, siendo que la recolección de datos se realizó durante un mes únicamente.

4.3. Delimitación de la muestra

Para desarrollar la evaluación, se seleccionaron dos tipos de muestra. La primera de ellas es la muestra compuesta por informantes claves que son identificador a partir del criterio de su rol dentro del procesos de gestión del plan. En la tabla 8 se muestran los criterios a partir del cual se seleccionaron a los informantes clave, así como la institución a la cual pertenecen, siendo que en la implementación de la acción estrategia evaluada participan actores de diferentes instituciones.

Tabla 8: Selección de la muestra para entrevista			
Rol	Institución	Logrado	
Diseñador	1	Excombatiente participante en las mesas de diálogo 2009-2015	X
	2	Veterano participante en las mesas de diálogo 2012-2015	X
Decisor	3	Presidente de la Comisión Administradora UAVE	X
	4	Representante de Beneficiarios/Asociaciones de Veteranos FMLN en la Comisión Administradora	X
	5	Representante de Beneficiarios/Asociaciones de Veteranos FAES en la Comisión Administradora	X
	6	Jefe del Departamento de Registro UAVE	X
	7	Jefe del Departamento de Atención a Veteranos y Excombatientes UAVE	X
	8	Jefe de Área de Gestión Social UAVE	X
	9	Jefe de Área Económica y Productiva UAVE	X
Implementador	10	Jefe del Área de Promoción UAVE	X
	11	Técnico de registro (Pensiones)	X
	12	Técnico de Área de Gestión Social UAVE (Educación)	X
	13	Técnico de Área de Gestión Social UAVE (Salud)	X
	14	Técnico de Área Económica y Productiva UAVE (Vivienda y tierra)	X
	15	Jefe de Unidad de Atención a la Persona Veterana del MINSAL	X
	16	Técnico de Salud MINSAL	X

Fuente: Elaboración propia

A partir de la identificación de los roles e instituciones donde se encuentran los informantes claves, se procedió a gestionar los contactos para poder aplicar los instrumentos correspondientes a obtener la información primaria necesaria para realizar la evaluación correspondiente, tal como se desarrolla en el siguiente apartado de aplicación de instrumentos.

El segundo tipo de muestra lo componen los beneficiarios de la Ley, es decir los Veterano y Excombatientes. Es importante destacar que, debido a las limitaciones de esta evaluación, como se mencionó anteriormente, alcanzar una muestra numérica representativa de esta población con un alto nivel de confianza y un margen de error bajo, está fuera de los alcances y propósitos de ésta.

Ante ello, la muestra se determinó a partir de un muestreo probabilístico aleatorio simple considerando una población total de aproximadamente 10,000 veteranos[‡] que actualmente se encuentra en el registro que maneja el Instituto de Veteranos y Excombatientes. Con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 8%., dando como resultado una muestra total de 150 veteranos.

[‡] Si bien cuando se construyó el instrumento se disponía de un número de veteranos inscritos de 96,000; durante el proceso de recolección de datos se confirmó que la cantidad a esa fecha era de 106 mil aproximadamente.

4.4. Fuentes, instrumentos y técnicas de recolección de datos

Para obtener la información necesaria para desarrollar la evaluación, caracterizada como rápida de acuerdo con Ortegón (2015), se hace uso de herramientas de recolección de datos primarios, a partir de instrumentos como la entrevista semiestructurada a informantes clave, siendo que, como lo dice el mismo autor es un método rápido de evaluación “*que involucran a un selecto y reducido número de personas que poseen el conocimiento y el detalle sobre la marcha del programa*” (Ortegón, 2015, p. 260). Así también, se hizo uso de un instrumento de sondeo que permite medir la satisfacción y percepción de los beneficiarios de la Ley en cuestión. La aplicación de estos dos instrumentos de recolección de datos primarios se realizó durante un mes. A continuación, se describe el proceso que se siguió para ello:

- Aplicación del instrumento de entrevista semiestructurada:

En el caso de las entrevistas semiestructurada, la aplicación del instrumento tiene en promedio una duración de una hora. En principio, se parte realizando la operacionalización de variables a partir de los objetivos propuestos, tal como se muestra en el anexo 7, y a partir de ellas, se construyó el instrumento de entrevista, el cual se compuso de 34 preguntas (ver anexo 8) con las cuales se obtuvo la información de cada uno de los informantes.

Es importante destacar que, como se evidencia en la selección de la muestra, los informantes clave se dividieron a partir del criterio del rol que desempeñan dentro del proceso de gestión de la Ley, es decir, diseñadores, implementadores y tomadores de decisión, teniendo presente que este rol igualmente puede ser desempeñado por los mismos funcionarios, es decir que el hecho de que haya sido diseñador no le excluye de poder ser implementador o tomador de decisión, al contrario, esto permitió enriquecer la calidad de información que se brindó debido a que la mayoría de los entrevistados desempeñaba o conocía más de un rol.

Para la aplicación del instrumento se solicitó el espacio, ya sea vía correo electrónico, llamadas telefónicas o visitas, a los informantes clave que de acuerdo con los criterios de selección de la muestra se habían seleccionado. Se logró el 100% de acceso a los informantes seleccionados, esto debido a que durante el proceso se fue consultando con las jefaturas quienes fueron accesibles y colaboraron en contactar a informantes con mayor dificultad de acceso. En total se realizaron 16 entrevistas, 10 de ellas se realizaron dentro de las instalaciones del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial y 5 en otras instituciones o espacios.

- Aplicación de instrumento de sondeo

Como segundo instrumento de recolección de datos primarios, se desarrolló una encuesta con 12 preguntas (Ver anexo 9), el cual se aplicó en un tiempo máximo de 10 minutos por encuestado. Ésta se aplicó en la población beneficiaria de la ley exclusivamente. El instrumento fue construido a partir de las diferentes variables que se necesitaba medir, de forma que se diseñó como un instrumento con preguntas cerradas, en donde la mayor parte estaban orientadas a medir el nivel de satisfacción con cada uno de los bienes y servicios que se entregan con el plan implementado. Así, se definió una respuesta cerrada con una escala del 1 al 10, donde 1 era la peor calificación y 10 la mejor calificación. Las otras preguntas, fueron diseñadas a partir de categorías predefinidas, para identificar la percepción sobre otras variables como el nivel de avance en el cumplimiento de la ley, la continuidad de la implementación de la ley, entre otras.

Si bien de acuerdo con la muestra del sondeo se requería de 150 encuestas aplicadas, debido a las limitaciones de tiempo se logró el 80% de éstas, es decir, el instrumento se aplicó a 120 beneficiarios. Es importante también dejar claro el acceso a esta población se logró debido a la colaboración con algunas asociaciones de veteranos y excombatientes. Se visitaron cuatro comunidades, en donde se aprovechó el espacio de asambleas informativas de las asociaciones para poder realizar individualmente cada encuesta. Otras encuestas se aplicaron por parte de la evaluadora a la población que realizaba algún trámite en la Unidad de Veteranos del Ministerio de Gobernación, para lo cual se obtuvo la respectiva autorización, además se aprovecharon dos espacios gestionados por la Unidad de Atención a la Persona Veterana del Ministerio de Salud.

Así también, para el desarrollo de la evaluación, se hizo uso de datos secundarios por medio de revisión documental y bibliográfica. En principio se realizó una revisión bibliográfica y de noticias. Además, se realizó un análisis de documentos solicitados mediante el mecanismo de Acceso a Información Pública establecido por el gobierno salvadoreño, mediante los cuales se logró obtener la documentación en las fechas estipuladas por ley de Acceso a la Información Pública, es decir durante los 10 días posteriores a la solicitud. De la misma forma, se analizaron informes financieros, manuales de procedimientos, planes operativos proporcionados por el Instituto de Veteranos y Excombatientes[§].

4.5. Procesamiento y análisis de información

Para el procesamiento y análisis de datos secundarios se hizo uso de diferentes modelos de análisis. Por ejemplo, para analizar variables sobre la gestión del plan, se utilizó el Modelo de Organización y Gestión según producto y población. Así también, se hizo uso de un Modelo de Análisis Lógico para estudiar la estructura analítica de la acción estratégica en evaluación.

Por otra parte, el procesamiento y análisis de datos primarios se realizó en principio mediante el análisis de entrevista semiestructuradas. Para el análisis, se tomó en cuenta la operacionalización de variables realizadas para la creación del instrumento de entrevista, en la cual, a partir de los objetivos de la investigación se identificaron dimensiones y variables a estudiar. Con estos elementos, se construyó una matriz con 7 dimensiones y 34 variables. Esta matriz se construyó con la intención de tener un instrumento mediante el cual se analizará la recurrencia o emergencia de categorías que explicarían cada una de las 34 variables establecidas, teniendo en cuenta la opinión de 16 informantes clave. La presencia de la categoría en el entrevistado se presenta con un 1, mientras que la ausencia de ésta se presenta con un 0, teniendo como resultado una relación porcentual de la categoría en cada variable y dimensión, es decir, se obtiene el índice de recurrencia de cada categoría, a partir de los 16 entrevistados (ver anexo 12), tal como lo plantea Pacheco (2010) “la forma de medir una variable es a través de un indicador, el que generalmente entrega un resultado expresado en un valor numérico, mostrando la medición de los atributos de la variable”.

Por tanto, en la matriz se agrupan las categorías en variables y éstas en dimensiones, siendo estas últimas, agrupaciones temáticas mayores que permiten mostrar, por medio del índice de recurrencia de las categorías, la tendencia que tienen cada dimensión en la opinión de los informantes claves. Esto permite inferir la importancia que se le otorga por parte de los informantes a las dimensiones definidos para el estudio.

[§]Si bien la delimitación temporal corresponde al análisis del ente ejecutor que para esas fechas era la Unidad de Atención a Veteranos y Excombatientes, a la fecha de la recolección de los datos ésta se había convertido por ley en el Instituto de Veteranos y Excombatientes.

Se tiene que el índice se expresa en un porcentaje, donde 16 representa el 100% de recurrencia, mientras que 0 representa la no recurrencia, es decir, que puede existir una categoría predefinida que para todos no fue importante y por lo que no la mencionan. Finalmente obtuvo un promedio de los índices de las categorías para identificar el promedio de recurrencia de la dimensión, donde se entiende que hasta un 33% de recurrencia, la importancia de la dimensión es baja, hasta un 66% la importancia de la dimensión es media, mientras que hasta un 100% la importancia de la dimensión es alta, tal como se muestra en el anexo 13.

Por otra parte, para el análisis del sondeo, se tuvo presente las 6 dimensiones preestablecidas en el cuestionario con sus respectivas variables que se necesitaban estudiar. En este sentido, se procedió a crear una base de datos en un documento Excel a partir de las dimensiones, dentro de las cuales se tenían variables que se midieron a partir de la opinión de los beneficiarios a quienes se les aplicó el instrumento del sondeo.

Por último, debido a que, en parte, tanto en el instrumento de entrevista como en el de encuesta se midieron las mismas variables, con diferente población, se realizó un análisis integrado para identificar las similitudes o diferencias en cuanto a la opinión de informantes claves con los beneficiarios.

5. RESULTADOS

5.1. La acción estratégica, el modelo de organización e indicadores de avance

A continuación, se presentan los resultados, a partir del análisis de datos secundarios, de 5 elementos que permiten comprender la acción estratégica en estudio. En principio, la estructura analítica de la estrategia de intervención, la cual permite determinar el nivel de acción que se evalúa, el propósito, los componentes y las actividades que esta contiene. En segundo lugar, se analiza y determina la población objetivo-atendida y en espera de recibir los bienes y servicios que se entregan con dicha intervención. A partir de los dos elementos anteriores, se analiza el modelo de organización que se tiene para la provisión de los bienes y servicios públicos en el cumplimiento de los beneficios que establece la Ley. Así también, la estructura organizativa vista como un sistema que opera para la entrega de dichos bienes y servicios. Por último, se presentan los avances que se ha tenido en dicha entrega por parte de la entidad ejecutora a partir del análisis de algunos indicadores como asignación, distribución, ejecución presupuestaria y cobertura.

5.1.1. Estructura analítica de la estrategia de intervención

De acuerdo con lo establecido en la Ley, la obligación que contrae el Estado con la población veterana y excombatiente se da debido a que, hasta la fecha, no se ha finalizado con el compromiso establecido en los Acuerdos de Paz. Dicho compromiso hacía referencia a la implementación de programas que permitieran una vida digna a dicho sector luego del conflicto. Ante tal carencia, para los sectores ha sido difícil mejorar las condiciones de vida durante el período postconflicto.

Por ello, el régimen jurídico garantiza el cumplimiento de los beneficios descritos en el apartado de antecedentes, a decir, prestación económica, indemnización, atención médica, inserción productiva, educación, transferencias de tierra, vivienda, y créditos preferenciales; además, se deja abierta la posibilidad de incorporar otro tipo de prestación que beneficie al veterano y excombatiente. Esta garantía la otorga el Estado con el propósito de contribuir hacia el logro de una vida digna de la población beneficiaria, siendo que, como se refleja en el apartado de antecedentes, sólo en la población excombatiente el 87% se encuentra en condiciones de pobreza.

Partiendo de lo anterior, si bien dentro del régimen jurídico en el que se enmarca la acción estratégica se establecen los 7 beneficios concretos, para cumplir con dicha obligación del Estado, la Comisión Administradora y UAVE son los encargados de diseñar programas y proyectos que permitan la entrega de los bienes y servicios finales a la población beneficiaria.

En este sentido, se tiene que, dentro del diseño de dichas acciones, para dar cumplimiento a los beneficios, actualmente no se dispone de una estructura analítica que permita identificar, desde una visión lógica, la forma de operar de la acción estratégica global en que se enmarcan los programas y proyectos. Es por ello por lo que se construye una Matriz de Marco Lógico a partir de los elementos que se identifican en la Ley y de lo estipulado en el Manual de Organización y Funciones de la UAVE, se presenta a continuación una estructura que permite conceptualizar la acción estratégica que se ha estado implementado.

La estructura analítica consiste en diagramar un árbol de objetivos ajustado a la alternativa seleccionada, que aquí se toma como la acción estratégica ya implementada, pero con 4 niveles jerárquicos: fin, propósito, componentes y actividades (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005). En este sentido, el anexo 11 presenta dicho modelo de análisis lógico de la acción estratégica estudiada, teniendo en cuenta que, como lo siguen diciendo los autores, el fin representa un objetivo de desarrollo que generalmente obedece a un nivel estratégico (políticas de desarrollo); el propósito

describe el efecto directo o resultado esperado al final del periodo de ejecución; los componentes son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzca la gerencia del proyecto dentro del presupuesto que se le asigna; mientras que las actividades son aquellas que el ejecutor tiene que llevar a cabo para producir cada componente e implican la utilización de recursos.

Partiendo de lo anterior y tomando en cuenta la propuesta de Pacheco (2010) sobre la acción estratégica del Estado y los niveles en que se desagrega la política pública, presentados en la tabla 4 en el apartado del marco teórico, se tiene que, la estructura analítica presentada en el anexo 11 corresponde, de acuerdo al foco de análisis de los niveles de acción estratégica, a un plan en el cual se tiene una forma de implementación de manera sectorial, siendo que son determinadas instituciones públicas a las que se les ha asignado las responsabilidades de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado.

En este sentido, tomando en cuenta que la acción corresponde a un plan, las acciones de menor nivel corresponden a los programas y proyectos que el ente ejecutor diseña para el cumplimiento de la obligación del Estado con la población beneficiaria de la Ley.

Partiendo de ello, se presenta entonces la estructura analítica del plan cuyo fin es “*contribuir a la reinserción plena de la población veterana y excombatiente en la sociedad salvadoreña*”, esto mediante el logro de la “*mejora de las condiciones socioeconómicas de dichos sectores*” (propósito). Se entiende entonces a la acción estratégica estudiada como el plan de mejora de las condiciones socioeconómicas de la población veterana y excombatiente.

Para el logro de dicho propósito, es decir, de la mejora de las condiciones socioeconómicas de veteranos y excombatientes, la Comisión Administradora y la UAVE, que son las designadas por la Ley, deben producir, dentro del presupuesto asignado anualmente, 5 componentes, ellos son: “*transferencias monetarias, créditos preferenciales, transferencia de bienes, servicios de salud preferencial y servicios de educación preferencial*”. Con la entrega de dichos productos estratégicos (programas), se asume que cada veterano y excombatiente logra mejorar sus condiciones socioeconómicas. En este sentido, teniendo en cuenta los niveles de desagregación de la estrategia, la producción de dichos componentes se materializa en los diferentes programas que las entidades diseñan y ejecutan.

Así también, se tiene dentro de cada componente, diferentes actividades, en el caso del primer componente referido a las transferencias monetarias, se cuenta con 6 actividades diseñadas las cuales deben ser ejecutadas para lograr el componente: la entrega de subsidio a la educación superior, la entrega de subsidio para vivienda, la entrega de pensión, la entrega de indemnización, el financiamiento a proyectos productivos y subsidio para servicios funerarios.

El componente de créditos preferenciales presenta dos actividades: la entrega de créditos preferenciales y exclusivos, y la entrega de créditos en instituciones financieras con intereses flexibles y preferenciales. El tercer componente referido a la entrega de bienes presenta tres tipos de actividades: la transferencia de lotes agrícolas, la transferencia de lotes de vivienda urbano- rural y la entrega de insumos agrícolas.

Así también, el componente de servicios de salud preferencial presenta dos actividades, a decir, la entrega de servicios de salud exclusiva y la prestación de servicios de salud preferencial en la Red de Salud Pública. En este mismo sentido, se presentan el componente de servicios de educación, el cual contiene dos actividades, en principio, la entrega privilegiada de educación formal en el sistema educativo y, en segundo lugar, servicios supletorios de educación formal.

Las 15 actividades, de las cuales sólo algunas se han diseñado e implementado, corresponden, desde una mirada de la acción estratégica del Estado a los proyectos o acciones específicas que compone a los programas, que a su vez son parte del plan.

En este sentido, la estructura analítica presentada resulta de mucha utilidad debido a que permite identificar el nivel en que se enmarca cada una de las acciones desarrolladas. Además, permite tener clara la relación causal y el grado de cumplimiento de cada nivel de objetivos de la intervención. Así, al tener clara la estructura analítica de la acción, en este caso definido como un plan. También permite clarificar funciones y responsabilidades, así como medir los resultados que se están generando con la implementación de cada acción, partiendo de las actividades de las cuales depende el cumplimiento de cada uno de los componentes que permiten lograr el propósito y contribuir a la estrategia de desarrollo general, es decir el fin.

5.1.2. Población objetivo-atendida con el plan

Partiendo de lo que establece el régimen jurídico sobre el cual se diseña el plan para la mejora de las condiciones socioeconómicas, es decir, la Ley de beneficios y prestaciones sociales, se entiende que la población objetivo del plan son todos aquellos veteranos y excombatientes vivos y que cumplen los criterios mencionados en el apartado del marco teórico sobre lo que se entiende por veterano y excombatiente. Además, sus hijos, quienes son beneficiarios de ciertos bienes y servicios que se entregan con el plan.

En este sentido, para tener una mejor lectura de la población de la que se habla, se realiza un análisis a partir de las categorías de población que propone de la Fuente (2018). Se parte que esta categorización es una construcción abstracta que se hace para planificar mejor la intervención pública y atender a la población afectada con el problema social. En ese sentido, se tiene en principio, a la población de referencia, aquella que es considerada el universo, puede ser la población total de un país. Además, se tiene a la población potencial, que es aquella población que presenta el problema determinado. Así también, la población objetivo, que es aquella que presenta el problema determinado, pero además cumple con ciertas características o condiciones para ser atendidas. De esta última, además, se tiene aquella población objetivo-atendida, que es aquella que recibe los bienes y servicios a partir de la intervención pública y la población objetivo en espera, que es aquella que recibirá los bienes y servicios otorgados a partir de dicha intervención.

Dicha categorización resulta útil para analizar la población beneficiaria del plan, siendo que, como lo establece la Ley, los beneficios que se deben entregar por parte del Estado, se darán de manera progresiva y de acuerdo a las capacidades del Estado, lo que significa que permite al ente ejecutor diseñar acciones ejecutables durante un año fiscal y que no cubran la totalidad de población beneficiaria, así ciertos productos estratégicos pueden ser entregado a una parte de la población beneficiaria de la Ley o pueda ser que se entreguen sólo unos productos a toda la población beneficiaria, siendo que la progresividad permitirá ir teniendo mayor cobertura a medida se destinen más recursos.

En principio, como se muestra en la ilustración 6, se tiene como población de referencia al total de población salvadoreña, que para el año 2016 era de 6,520,625 (DIGESTYC, 2017), siendo que dentro de toda esta población se tiene a los beneficiarios, no sólo a veteranos y excombatientes, sino también a sus hijos.

Dentro de esta población se encuentra la población potencial, siendo toda la población que participó en el conflicto armado interno, tal como se mencionó en el apartado de antecedentes, pero, además, los hijos de esta población. En la actualidad no existen datos que reflejen el total de población participante del conflicto con vida.

Ilustración 6: Población objetivo del plan



Fuente: Elaboración propia a partir de (de la Fuente, 2018)

Así también, se tiene a la población objetivo, aquella que es beneficiaria de la Ley por haber que participó en el conflicto armada interno durante los años 1980 a enero de 1992 y que aparecen inscritos en el Sistema de Veteranos y Excombatientes de UAVE, siendo, hasta 2018 un total de 106,595; pero sumado a ellos, sus hijos, que si bien no se tiene datos específicos sobre el total, se puede tomar como referencia los datos de los registros presentados por la SETEPLAN, en los cuales se obtuvo que en promedio, la familia de un excombatiente está compuesta por 4.5 miembros, se puede inferir que en total en promedio un beneficiario tiene al menos 3.5 hijos, quienes son además beneficiarios de la ley y por lo tanto pertenecen a la población

objetivo del plan, siendo un total de 373,082 la población objetivo del plan aproximadamente.

Sin embargo, también es de notar la progresividad en la implementación del plan, en cuanto a que no todos los productos estratégicos para el cumplimiento de los beneficios establecidos en la Ley, son otorgados en un mismo período, ni a toda la población objetivo, además, como se vio en el apartado de antecedentes, para acceder a cada beneficio, se han diseñado requisitos que facilitan la entrega de los bienes y servicios a una parte de la población objetivo, entendida ésta como la población objetivo atendida, de la cual si bien no existen datos concretos en cuanto al total de atendidos por el plan, sí existen datos en el cumplimiento de cada beneficio, lo cual se puede observar la descripción del cada uno de éstos en los anexos del 2 al 7.

Por último, se tiene a la población objetivo en espera, siendo aquella que es parte del Registro de Veteranos y Excombatientes pero que a la fecha aún no ha recibido los bienes y servicios entregados por el plan, por lo que están a la espera de ser atendidos, de acuerdo con la capacidad que tenga el Estado en cada año fiscal. Aquí, es de notar que, si bien existen beneficios como el de la pensión que hasta el 2019 pretendió cubrir la totalidad de la población objetivo, existen otros beneficios que hasta dicha fecha sólo habían sido entregados a un mínimo porcentaje de dicha población, como el de tierra, vivienda y educación; y otros que aún no inicia su operatividad, como el de créditos preferenciales y el de indemnización.

5.1.3. Modelo de organización del plan para la provisión de los bienes y servicios públicos

Como se propuso en el marco teórico, existen modelos que permiten analizar la forma en que se proveen los diferentes bienes y servicios públicas enmarcados en las acciones estratégicas desarrolladas por el Estado. En este sentido, a partir de lo anteriormente descrito, en donde se presentó cada uno de los productos estratégicos del plan, así como la población objetivo que recibe dichos productos, se puede determinar que el modelo en el cual se desarrolla esta acción estratégica corresponde a una integración homogénea, esto debido a las características que se describieron en el apartado del marco teórico, a decir:

- La existencia de diferentes líneas de productos (no estandarizados): El plan contiene, como se muestra en el anexo 10, 5 tipos de productos estratégicos que deben ser entregados mediante los bienes y servicios que proveen diferentes instituciones públicas. En este sentido, ante la necesidad de entrega de servicios de salud, es necesario que el Ministerio de Salud, que es el experto en la materia, sea el encargado de proveer dicho servicio, así también, el servicio de educación, créditos preferenciales, transferencia de bienes y transferencias económicas, que son bienes y servicios que el Estado ya provee a diferentes usuarios y que, en su mayoría, ya se tiene a las entidades especializadas para su entrega.
- La existencia de una población objetivo-homogénea: Si bien se tiene diferencia en cuanto a los productos estratégicos que se deben proveer, se tienen a un tipo de población que atender, una población que por ley se le otorga una característica de beneficiario especial de dichos productos. En este sentido, si bien el Estado provee los mismos bienes y servicios a otros usuarios en general, la existencia de una ley especial que caracterice a ciertos usuarios como veteranos y excombatientes e hijo de veterano y excombatiente hace que se cree otro marco de acción en la cual las instituciones parte, incorporen dentro de sus funciones la provisión de los bienes y servicios públicos a dicha población.

En este sentido, ante la existencia de un marco normativo intersectorial que obliga al Estado a la entrega de diversas líneas de productos a una población definida, las instituciones que la Ley establece están obligadas a proveer los bienes y servicios, que de acuerdo con su naturaleza le compete, a dicha población. Para ello, es necesario no sólo un alto nivel de coordinación interorganizacional, sino además interno, es decir por parte del ente operador, en sus distintos niveles, a decir el estratégico, programático y operativo.

5.1.4. Estructura organizativa para la provisión de los bienes y servicios públicos del plan

Siendo que la estructura debe ser adecuada para el seguimiento de los objetivos que se tengan como organización, se realiza un análisis de la estructura organizativa mediante la cual se han provisto hasta la fecha los bienes y servicios públicos del plan. La estructura aquí se refiere al diseño organizacional; es decir, la distribución de labores, a través de la asignación de tareas, poder y funciones (Pacheco, 2017, documento de trabajo).

En este sentido, se realiza el análisis de la estructura organizativa que se tiene para la gestión del plan. Dicho análisis se realiza desde el enfoque de la organización como sistema, viendo a dicha estructura como un solo sistema que permite la operatividad de los beneficios que establece la Ley; dentro del cual interactúan diferentes subsistemas, tal como lo propone Katz y Khan (1966, en Dávila, 2001), presentado en apartado del marco teórico.

A partir de esta propuesta teórica y tomando en cuenta la diversidad de instituciones que participan dentro del proceso de gestión del plan, se analiza la forma de organización y de gestión que tienen

todos estos entes. El anexo 12 muestra la estructura organizativa del plan, en la cual se identifica cada una de las instituciones involucradas en dicho proceso, así como la relación existente entre ellas.

Como se vio en el marco teórico, desde el enfoque sistémico que presenta Katz y Khan (1966, en Dávila, 2001), en el sistema que permite la operatividad de los beneficios de la Ley se evidencia la interacción de 5 subsistemas, a decir, aquellos subsistemas que permiten la adaptación, aquellos de mantenimiento, los de gerencia, los de apoyo y finalmente los de producción. A continuación, se presenta cada uno de los subsistemas existentes dentro de la organización, teniendo en cuenta que muchos de los actores pueden tener funciones correspondientes a más de un subsistema.

Se parte en principio con lo establecido en el art. 11 de la Ley, en el cual se nombran las instituciones que forman parte de la Comisión Administradora de Beneficios, que, como se mencionó en los antecedentes, está conformado por 8 representantes de instituciones públicas y 4 representantes de organizaciones del sector beneficiario, tal como se refleja en la estructura organizativa presentada en el anexo 12. Siendo las instituciones públicas, principalmente, aquellas que entregan bienes y servicios de la misma naturaleza de los beneficios determinados por la Ley, a decir, Salud, Educación, Vivienda, Tierra, entre otros de naturaleza distinta pero que son imprescindibles para la operatividad de la Ley como hacienda, Ministerio de Defensa, y el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

En este sentido, vista la estructura organizativa desde enfoque de sistemas, se tiene a la Comisión Administradora como un subsistema gerencial, siendo que es el ente creado para administrar los recursos económicos que se le otorguen, la cual tiene facultades de tomar acuerdo y resoluciones de acuerdo con la Ley, sin embargo, debido a que no se le creó personería jurídica, sus facultades llegan hasta proponer, aprobar, recomendar y darle seguimiento al presupuesto a ejecutar por el MIGBOBDT, institución a cuyo presupuesto se integran los fondos para la Atención a Veteranos y Excombatientes, siendo que, al no contar con personería jurídica dicha comisión, no se podía transferir directamente los fondos para su administración (UAVE U. d., Informe Financiero UAVE, 2019). Ante ello, es un ente con capacidad de dirigir, resolver y coordinar, siendo que es en éste que participan los funcionarios designados por cada institución parte.

Si bien es un ente parte del subsistema gerencial, es también parte del subsistema de adaptación, siendo que es un espacio en el cual se presenta, deliberan y recomiendan nuevas acciones estratégicas, es decir, programas, proyectos o iniciativas demandadas por los sectores beneficiarios y quien es el encargado de gestionar las presiones externas, siendo que, de acuerdo con la Ley, es el ente administrador de todos los beneficios, lo que quiere decir que es el encargado de gestionar todas las acciones estratégicas que él mismo diseña para el cumplimiento de la entrega de los beneficios.

Por otra parte, se tiene al ente operador central que es el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, quién través de la UAVE apoya a la Comisión, con el fin de operativizar sus decisiones, esto de acuerdo con el Reglamento de la Ley. Sin embargo, es de hacer notar que, ante la ausencia de personería jurídica de la Comisión, los recursos financieros anuales son transferidos al MIGBOBDT, por tanto, es quien en la práctica administra los fondos, función que permite inferir la pertenencia al subsistema gerencial, siendo que la decisión final del uso de recursos es tomada por el titular de dicha institución, con las recomendaciones realizadas por la Comisión Administradora.

Por otra parte, se tiene dentro del MIGBOBDT, a la Unidad de Veteranos y excombatientes del, quien es el ente encargado de apoyar a la Comisión Administradora en el cumplimiento de sus acuerdos y resoluciones, dicha unidad está estructurada, de acuerdo con el Reglamento de la Ley,

por dos departamentos, Registro y Atención, siendo este último del cual dependen 3 secciones, la de promoción, la social y la económica/productiva. En este sentido, de acuerdo a las funciones establecidas se puede inferir que éste involucra tanto funciones de gerencia, siendo que tanto el Ministro como el Jefe de Unidad son actores que en la práctica presentan un alto poder de decisión en cuanto a lo operable o no en cada año fiscal; pero también, se presenta como un subsistema de mantenimiento y producción, siendo que es éste el ente encargado de producir parte de los bienes y servicios que se entregan a la población beneficiaria, siendo que las demás instituciones como el ISTA, FONAVIPO, MINSAL y MINED son también entidades parte del subsistema de producción, ya que son los que también proveen de los bienes y servicios a la población beneficiaria, de acuerdo a las áreas de su competencia.

Si bien la UAVE es una unidad central, las Gobernaciones Políticas Departamentales serían las instancias de coordinación en cada uno de los 14 departamentos en los que se divide el país, esto mediante la asignación de un funcionario a la atención y coordinación directa con los funcionarios de la UAVE a nivel central, por tanto, las Gobernaciones Políticas son parte del subsistema tanto de producción como de apoyo, siendo que estas son las que permiten canalizar las demandas de los beneficiarios desde las distintas regiones del país al nivel operativo central.

Así también, se tienen 7 Mesas de Trabajo, las cuales están conformadas por representantes de las diferentes instituciones de acuerdo con una temática específica, así se tiene la Mesa Jurídica, Mesa de Presupuesto, Mesa de Registro, Mesa de Salud, Mesa de Educación, Mesa de Economía y Productividad y Mesa de Transferencia de Tierra y Vivienda. La función de dichas mesas es la discusión de iniciativas tanto por parte de las instituciones públicas como por los sectores quienes participan en dichas mesas, con el fin de que éstas sean discutidas en la Comisión. Por tanto, dichas constituyen un subsistema de apoyo, son fuente de propuestas que permiten generar nuevas acciones estratégicas.

5.1.5. Avances en la entrega de los productos estratégicos para el cumplimiento de los beneficios de la Ley

Dentro de este apartado, es importante destacar la progresividad en el otorgamiento de los beneficios, siendo que la Ley establece la progresividad y la capacidad del Estado como dos principios que le permiten al ente operador asignar recursos de acuerdo con las demandas prioritarias en el año fiscal. Además, para acceder a cada beneficio existen requisitos establecidos tanto por la Ley como por la Comisión, que deben cumplir los solicitantes, tal como se expuso en la descripción de cada beneficio en los anexos del 2 al 7.

Por tanto, se presentan algunos indicadores que muestran el avance que ha tenido el ente operador en la entrega de los bienes y servicios que permiten ir cumpliendo con los beneficios estipulados en la Ley.

- Indicadores de asignación, distribución y ejecución presupuestaria

La Ley aprobada a finales de 2015 no contempló una asignación presupuestaria para la ejecución de cada uno de los beneficios, es decir es una ley que surgió sin presupuesto, siendo que para “el ejercicio fiscal del año 2016 el gobierno no contempló el financiamiento de estos beneficios en la Ley de Presupuesto” (LPG, 2017) . Es por lo que se aprueba hasta mediados del 2016 el primer presupuesto con el que se inició la operación de la UAVE quien es la encargada de ejecutar cada uno de los beneficios.

El mecanismo de asignación de recursos es de acuerdo con la solicitud que hace la Comisión Administradora mediante el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial. Dentro del

presupuesto de este ramo, en la Unidad Presupuestaria 03 correspondiente a Desarrollo Territorial, se establece la línea de trabajo “Atención a Veteranos y Excombatientes”, el cual se financia con fondos generales, esto para el caso de los años, 2016, 2017 y 2018 (MIGOB DT, 2017); para el caso del 2019, se agrega en el presupuesto de este ramo, dentro de esta Unidad Presupuestaria, otra línea de trabajo correspondiente a “Financiamiento para la Estabilización y fomento económico para la Atención a veteranos y excombatientes”. Este financiamiento proviene del Fondo de Estabilización y Fomento Económico FEFE, el cual se cobra como un impuesto en el combustible, siendo siempre conocido como el impuesto de guerra, por lo que se consideró destinarlo a partir de este año a cubrir el financiamiento de los beneficios a los veteranos y excombatientes (Morales, 2018). Cabe resaltar que todo el presupuesto asignado a la Línea 2 ha sido destinado a cubrir exclusivamente el beneficio de Pensión para todos los veteranos y excombatientes, tal como se detalla en el anexo 1 relativo a la descripción del beneficio de prestación económica.

En cuanto a la distribución de los recursos asignados en el año fiscal en cada uno de los beneficios, de acuerdo con Callejas (2019) la Comisión Administradora hace la propuesta en base a la demanda que los sectores plantean durante el año previo. En este sentido, como lo evidencia la tabla 9, el beneficio más demandado ha sido el de prestación económica o pensión, al cual durante los últimos tres años se le asignó sobre el 73% del presupuesto anual.

Tabla 9: Distribución presupuestaria por beneficio anual				
Beneficio	2016	2017	2018	2019
Prestación económica	0%	73.1 %	88.1%	78%
Vivienda	0%	2.8%	2.4%	3.8%
Tierra	15.7%	3.5%	0%	1.9%
Educación	10.4%	7.5%	7.2%	7.1%
Salud	57.5%	4.62%	0.24%	1.9%.
Inserción productiva	4.4%	3.6%	0.12%	1.9%
Indemnización	0%	0%	0%	0%
Créditos preferenciales	0%	0%	0%	0%
Total	88.00%	95.12%	98.06%	94.60%

Nota: El total en los porcentajes no refleja el 100% del presupuesto siendo que en todos los años existió o una disminución de fondos del presupuesto total durante el año fiscal o reasignaciones internas de un beneficio a otro.

Fuente: Elaboración propia a partir de (UAVE U. d., Informe Financiero UAVE, 2019)

Como se evidencia en la tabla 9, el beneficio al que más se ha destinado recursos durante los últimos tres años es el de pensión, seguido del beneficio de educación, salud, vivienda y tierra. Evidenciando que el orden de demanda que han tenido desde la entrada en vigor de la Ley. Sin embargo, es de hacer notar que estos datos reflejan la demanda de beneficios de los cuales la Comisión ha diseñado programas para su operatividad, teniendo en cuenta la progresividad y capacidad del Estado en cada ejercicio fiscal. En este sentido, como se refleja en la tabla, si bien el beneficio de indemnización y créditos preferenciales no se les ha asignado recursos, no significa que no están siendo demandados por la población, sin embargo, a la fecha no se han creado los mecanismos para operativizarlos, siendo que son beneficios que requieren una alta asignación

presupuestaria, mayormente para el de indemnización, lo que, de acuerdo a las capacidades del Estado en la actualidad no se ha visto factible su financiamiento.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, la tabla 10 muestra el presupuesto aprobado, disponible para ejecutar, lo ejecutado a final de cada año y lo no ejecutado. Teniendo en cuenta que para 2016, la ejecución corresponde a 7 meses, ya que como se explicó en el párrafo anterior éste fue aprobado a mediados de año. En el caso del 2017 y 2018 corresponden al año completo, mientras que para 2019 corresponde a 5 meses de ejecución, es decir hasta mayo del 2019.

Tabla 10: Asignación y ejecución presupuestaria						
Año	Presupuesto aprobado	Modificaciones presupuestarias	Presupuesto a ejecutar en el año	Ejecutado	No ejecutado	Porcentaje ejecutado
2016	\$2,000,000.00	-\$89,534.00	\$1,910,466.00	\$1,317,742.34	\$592,723.66	69%
2017	\$6.140,840.00	- \$618,547.55	\$5,522,292.45	\$5.067,277.77	\$455,014.68	92%
2018	\$16,141,415.00	- \$317,374.00	\$15,824,041.00	\$15,482,704.13	\$341,336.87	98%
2019	\$52,002,950.00	- \$763,706.00	\$51,239,244.00	\$16,427,843.99	\$34,811,400.01	32%

Fuente: Elaborada a partir de (UAVE U. d., Informe Financiero UAVE, 2019)

Es importante destacar que esta asignación presupuestaria corresponde al ramo de Gobernación y Desarrollo Territorial exclusivamente, sin embargo, existe otro presupuesto asignado a atender el beneficio de salud a esta población, siendo el administrador de éstos el ramo de Salud, mediante la Unidad de Atención a la Persona Veterana de Guerra (UAVG), tal como se describe en el anexo 2 sobre la descripción del beneficio de salud.

Como se evidencia en la tabla 10, la ejecución presupuestaria ha sido muy alta, teniendo en cuenta los años 2017 y 2018 en los que se ha ejecutado arriba del 90% debido a que corresponde a presupuestos anuales a ejecutarse en el mismo periódico de tiempo, mientras que para 2016, si bien se tiene un alto grado de ejecución del 69%, se debe considerar que dicho presupuesto fue asignado a mediados de año, mientras que en el 2019, la ejecución corresponde a los 5 primeros meses del año, es decir, hasta mayo.

En este sentido, el indicador de la asignación presupuestaria denota la voluntad política en cada año fiscal por parte del Estado en atender las necesidades de esta población objetivo. Como se evidencia, ha existido una progresividad en cuanto a ir aumentando el presupuesto por año, sin embargo, éste no ha sido suficiente para cubrir la totalidad de los beneficios y aquellos que se han otorgado, en su mayoría han tenido una mínima cobertura, a excepción del beneficio de pensión, tal como se verá en el siguiente apartado sobre avances en cobertura.

Por otra parte, el indicador de distribución presupuestaria refleja la importancia que tiene cada beneficio para los tomadores de decisión, quienes toman en cuenta las demandas de los veteranos y excombatientes, así como la viabilidad financiera para poder priorizar en los beneficios. Es por ello que, como se mostró anteriormente, el beneficio de pensión, al ser el más demandado y tener viabilidad para financiarlo, se decidió otorgarlo de manera progresiva en principio y luego a toda la población que cumple con los requisitos para dicho beneficio.

Sin embargo, si bien se refleja que la distribución de los fondos planificada en todos los años ha diferido de la realmente ejecutada, siendo que han existido muchas reorientaciones de unos beneficios a otros. Por ejemplo, en el año 2,016 se asignó a Inserción Productiva un monto de \$200,000.00 USD, de eso hubo una reorientación a otros beneficios como Educación de \$64,901.64; por tanto, para el primer beneficio se contó únicamente con \$85,098.33, ver anexo 5. En el beneficio de educación, en el año 2018 de un presupuesto total disponible de \$15.824,041.00 USD, se destinó, en principio, un total de \$1,3000,000.00 USD, sin embargo, tras realizar reorientaciones a otros rubros, se quedó con un presupuesto total de \$1,147,246.98, ver anexo 6. En este mismo año, se destinó al beneficio de transferencia de tierras, en principio un total de \$122,710.00; sin embargo, en este año el total asignado se reorientó al beneficio de pensión, por lo que no se ejecutó presupuesto en este beneficio, ver anexo 7. Lo anterior indica que aún existe deficiencia en la planificación de las actividades que se ejecutarán durante el año en el cumplimiento de cada beneficio.

Por último, el indicador de ejecución presupuestaria evidencia la capacidad del ente operador en ejecutar los fondos asignados durante el año fiscal. Dicha capacidad se refleja que ha sido muy eficiente, siendo que al menos los dos años completos que ejecutaron fondos, se evidencia un alto porcentaje de ejecución, sobrepasando el 90% para ambos años. Sin embargo, se debe evidenciar que la ejecución presupuestaria corresponde en gran medida al componente de transferencias económicas, donde la mayor parte de recursos se ha destinado al programa de pensiones, al cual desde el año 2017 se le ha asignado un presupuesto superior al 70% del total de los fondos asignados por año al plan. Así, como lo muestra el anexo 2, en 2017 se asignó el 73%, en 2018 el 88.1% y en 2019 el 78%, del total de fondos asignados por el respectivo año.

En este sentido, dichos indicadores evidencian de manera cuantitativa algunos procesos de gestión del plan, los cuales resultan importantes para el análisis posterior sobre la gestión que ha tenido el plan y si estos elementos han sido facilitadores u obstaculizadores en el proceso de operativizar los beneficios.

- Indicador de cobertura

Dada la característica de productos no estandarizados que posee el plan, no es posible con la información disponible conocer el índice de cobertura total que ha tenido el plan, ya que el mismo ente operador desconoce sobre la cantidad de población objetivo en espera de recibir cada uno de los productos estratégicos. Si bien se tiene una población objetivo total del plan de 106, 595, ésta varía de acuerdo con cada programa, debido a que existen requisitos administrativos que se deben cumplir para acceder a ellos (dichos requisitos se describen en los anexos del 2 al 7).

A continuación, se presentan algunos datos que reflejan el avance que se ha tenido en cada uno de los programas o acciones parte de cada componente.

En la tabla 11 que se presentan los datos de cobertura, se tiene que el de pensión es el único que cuenta con el índice de cobertura que es el 100%, esto debido a que es el único programa que en el 2018 fue extendido a todo veterano y excombatiente que cumpliera con los requisitos para ser beneficiado. Así, de 106, 595 veteranos y excombatientes en registro, sólo 75,556 pudieron acceder al beneficio de pensión, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley y los diseñados por la Comisión Administradora. Hasta mayo 2019, los 75,556 eran beneficiarios del programa de pensión, es decir que este tenía un índice de cobertura del 100%.

Sin embargo, con los otros programas, que en su mayoría se otorgan a solicitud del interesado, se desconoce, del total de 106, 595, la población que efectivamente aplica a cada programa.

Tabla 11: Cobertura por componente y programa			
Componente	Programa o acción	Total, beneficiarios	de Cobertura
Transferencias Monetarias	Pensión	75,556	100%
	Subsidio para educación superior	3,348 becas a hijos	Sin datos
	Subsidio para vivienda	823	Sin datos
	Financiamiento a proyectos productivos	10 asociaciones	Sin datos
	Indemnización	0	Sin datos
Créditos preferenciales	Sin programa o acción	0	0
Transferencia de bienes	Transferencia de tierra (lote agrícola)	179	Sin datos
	Transferencia de tierra (Solares de vivienda)	241	Sin datos
Servicios de salud	Servicios de salud exclusiva: Programa de atención oftalmológica	17,801 lentes entregados 443 intervenciones quirúrgicas	Sin datos
	Servicios de salud exclusiva: Programa de salud bucal	88,927 atenciones	Sin datos
	Prestación de servicios de salud preferencial en la Red de Salud Pública	Sin datos	Sin datos
Servicios de educación	Servicios supletorios de educación formal Programa de formación de Marino Mercante	149 hijos beneficiados	Sin datos

Fuente: Elaboración propia a partir de anexo 2-7

Si bien ante la falta de información no se puede determinar el índice de cobertura preciso por cada programa y componente, es evidente, teniendo como referencia la población 106, 595, que existe una muy baja cobertura en la entrega de los bienes y servicios del plan. Por ejemplo, de acuerdo con los datos registrados en el SIVET, en vivienda sólo se le han otorgado subsidio a 823 beneficiarios, donde se tuvo un total de 2,171 solicitudes hasta mayo 2019. En subsidio a educación superior, se le ha otorgado beca a un total de 3,348 hijos de veteranos y excombatientes, de un total de solicitudes de 6,020 (UAVE U. d., 2019). El financiamiento para proyectos productivos ha sido solamente a un proyecto en el que se incluyen 10 asociaciones cooperativas y del cual no se tiene datos sobre la cantidad de beneficiarios individuales, tampoco de las solicitudes realizadas. Así también se refleja que indemnización es un beneficio con cero coberturas.

Así, se refleja que este componente de transferencias monetarias donde se incluye el beneficio de pensión, beca y vivienda, es el que presentan mayor número de beneficiarios. Esto se corresponde con el orden anteriormente planteado en la asignación de recursos, en donde los beneficios con más financiamiento igualmente han sido pensión, educación y vivienda.

Por otra parte, se tiene que el componente de créditos preferenciales presenta cero coberturas, lo que corresponde igualmente a la no asignación presupuestaria a dicho componente, ni la creación de mecanismos para su operatividad.

Así también, el componente de transferencia de bienes, mediante el programa de transferencia de tierras presenta un bajo número de beneficiarios, siendo entre los que han recibido lote agrícola y solares para vivienda un total de 420.

En cuanto al componente de servicios de salud, se tuvo dos programas de salud exclusiva a veteranos y excombatientes que fue el de atención oftalmológica en el cual se tuvieron 17,801 beneficiados con lentes y 443 intervenciones quirúrgicas. Además, el programa de salud bucal, en el cual realizaron 88,927 atenciones, resaltando que, el Sistema Único de información en Salud (SUIS) con el que cuenta el MINSAL, registra el número de atenciones brindadas, no el número de personas atendidas (UAVG, 2019), por lo que tal cantidad no refleja que se hayan atendido a 88,927 diferentes veteranos y excombatientes.

Por último, se tiene al componente de servicios de educación, el cual se materializó en el Programa de Formación de Marino Mercante. Dicho programa, como se describe en el anexo 5, corresponde a un servicio de educación supletoria, tal como lo establece la Ley. Dentro de este programa, que se desarrolló durante dos años 2016-2017 se tuvo como beneficiarios a 149 hijos de veteranos y excombatientes. Siendo el único programa de servicios de educación ofrecido hasta la fecha.

Como se mencionó al principio de este apartado, todos estos indicadores presentados, a decir, asignación, distribución, ejecución presupuestaria y cobertura permiten identificar el avance que el ente operador ha tenido en la entrega de los bienes y servicios para el cumplimiento de los beneficios que establece la Ley. Al integrar todos estos indicadores se evidencia que la poca cobertura que ha existido es debido, en principio, a que los recursos asignados no han sido suficiente para cubrir las demandas, reflejadas en el total de solicitudes y también en la falta de operatividad de algunos beneficios como el de pensión y créditos; y en segundo lugar, a que debido a que existe el principio de progresividad y capacidad del Estado, el ente operador ha priorizado la entrega de bienes y servicios más demandados en los cuales se refleja mayor cobertura, como a entrega de pensión y el subsidio a la educación superior (beca).

Así también, si bien existe una alta ejecución presupuestaria, es necesario analizar el destino final de dichos fondos, siendo que desde el año 2017 la asignación de recursos financieros al componente de transferencias económicas ha sido superior al 86% de los fondos totales, tal como se evidencia en la tabla 9 de distribución presupuestaria anual. Esto indica que, si bien se tiene una alta capacidad operativa, las actividades una vez creado el mecanismo para la transferencia no requieren una alta demanda de recursos humanos, al menos para ejecutar los programas de esta naturaleza.

5.2. Percepción de los gestores del plan en cuanto a la estrategia de intervención

A continuación, se presentan los resultados que se evidenciaron tras la aplicación del instrumento de entrevista. Estos reflejan la opinión de 16 informantes claves que han participado desde etapas de negociación y diseño hasta los que actualmente operativizan cada una de las actividades para dar cumplimiento con la entrega de los beneficios que estipula la Ley. En este sentido, se analizan los principales elementos que permiten identificar las razones de atender las demandas socioeconómicas de ambos sectores en la última década, los elementos que han facilitado u obstaculizado el proceso de implementación, así como los elementos que permiten determinar el aporte que la implementación de esta Ley está logrando en la mejora de las condiciones socioeconómicas de esta población.

Como se mencionó en el apartado metodológico, el estudio se realiza mediante la identificación de categorías comunes en el discurso de los entrevistados, la presencia de la categoría, al menos una vez, en la opinión de más de un entrevistado indica que existe recurrencia. Tras analizar cada una de las entrevistas e identificar las categorías presentes en más de una entrevista, dentro de las cuales están las ya predeterminadas por el investigador y otras que son emergentes; se procedió a calcular un índice de recurrencia, el cual se presenta como un porcentaje que refleja el total de entrevistados que reflejó en su discurso la categoría, entre el total de entrevistados, por cien.

Así, el índice se expresa en un porcentaje, donde 16 representa el 100% de recurrencia, mientras que 0 representa la no recurrencia. Es decir, que puede existir una categoría predefinida que para todos no fue importante y por lo que no la mencionan o una categoría emergente que puede presentarse con un bajo índice de recurrencia porque pocos la mencionaron pero que es importante tomarla en cuenta en el estudio. Finalmente obtuvo un promedio de los índices de las categorías para identificar el promedio de recurrencia de la dimensión, donde se entiende que hasta un 33% de recurrencia, la importancia de la dimensión es baja, hasta un 66% la importancia de la dimensión es media, mientras que hasta un 100% la importancia de la dimensión es alta, tal como se muestra en el anexo 13.

- **El problema público que se está resolviendo con la implementación de la Ley**

Dentro de la dimensión de problema público se estudiaron 3 variables, en principio, el fundamento o justificación del porqué se gestiona en la actualidad la acción estratégica; en segundo lugar, la necesidad insatisfecha que se identificó y, por último, las razones del ingreso a la agenda política de este problema público.

En la primera variable, se obtuvo que la acción estratégica implementada en la actualidad se justifica por dos razones, la primera de ellas es por una deuda histórica del Estado salvadoreño con la población veterana y excombatientes, la cual tuvo un índice de recurrencia del 100%; y la segunda por el reconocimiento al esfuerzo durante el conflicto armado por parte de ambos sectores, con un índice de recurrencia del 81%. Lo anterior indica que existen dos razones, con un alto grado de importancia para los entrevistados.

Por otra parte, se tiene que existe una recurrencia del 100% respecto a la existencia de un problema real en las condiciones socioeconómicas de los sectores, es decir, se evidencia que en la actualidad aún existen necesidades económicas y sociales insatisfechas en la población veterana y excombatiente. Tal recurrencia igualmente evidencia que ésta es una variable considerada con alta importancia por los informantes clave.

Así también, se tiene que este es un problema público ingresó a la agenda política debido a que existió organización y unión de los sectores, una demanda efectiva de estos para solucionarlo y voluntad política del gobierno en atender sus necesidades. Estas tres categorías, presentan un índice de recurrencia igualmente alto, con un 75%, 69% y 94% respectivamente, evidenciando que, si bien las tres influyeron en el ingreso del problema en la agenda política, la principal fue la apertura del gobierno en atender las demandas.

A partir de lo anterior, se tiene que, en promedio, el índice de recurrencia de la dimensión de problema público es de 88%, lo cual evidencia que, en efecto, existe un problema público, que de acuerdo con la opinión de los informantes clave, es altamente importante, ya que tiene justificación, existe necesidad insatisfecha y está inmerso dentro de la agenda política del país.

- **Estrategia de solución**

La segunda dimensión comprende una sola variable de interés a estudiar, a decir, la acción estratégica desarrollada para atender el problema público discutido anteriormente.

Dentro de esta variable, se identificaron 4 categorías importantes, en principio, la necesidad de creación de una ley especial que garantizara la atención a las necesidades y demandas de la población veterana y excombatiente, dicha categoría presenta un índice de recurrencia del 81%, lo que significa que existió una alta recurrencia en cuanto a la opinión de los informantes en que era necesario que la acción estratégica estuviera plasmada en una ley especial.

La segunda categoría que se presenta en la variable acción estratégica desarrollada es la aprobación de la ley por intereses político-partidarios, la cual tuvo una alta recurrencia, con un índice de 63%, lo que significa que, la acción estratégica para solucionar el problema de los sectores y que se plasma en dicho cuerpo normativo responde, de acuerdo con la evidencia, a intereses de los partidos políticos.

Esto se corresponde con la tercera categoría estudiada, el cual es que ambos sectores son estratégicos para la manipulación política, siendo ésta, la categoría con mayor índice de recurrencia dentro de esta variable, con un 88% de recurrencia. Es decir, dada la evidencia, esta categoría resulta importante para los informantes clave, a partir del cual se puede inferir que, en efecto, tanto veteranos como excombatientes son sectores importantes dentro del espectro político del país, quienes son manipulados de acuerdo con los intereses de los partidos políticos.

Dado lo anterior, se evidencia que, en promedio, el índice de recurrencia de la dimensión estrategia de solución es de 81%, lo que significa que, en el discurso de los informantes clave, en la estrategia de solución del problema planteado priman elementos de manipulación e intereses político-partidarios.

- **Diagnóstico:**

La tercera dimensión en la cual se estudia el proceso de diagnóstico desarrollado por parte del Estado para darle solución al problema planteado comprende cuatro variables, en principio, las necesidades a atender con los beneficios definidos, la población objetivo que se atenderá con la acción estrategia a desarrollar, el horizonte de la intervención, a decir el tiempo que tardará en cumplirse los objetivos planteados con la acción; y la capacidad del Estado para hacer efectivo los beneficios necesarios para satisfacer las necesidades de dicha población.

Dentro de la primera variable, necesidades a atender con los beneficios, se tiene 4 categorías, en principio, se obtuvo una recurrencia del 63% en cuanto a que los beneficios económicos son los más demandados, evidenciando con este alto nivel de recurrencia que los sectores buscan con los beneficios cubrir las necesidades económicas principalmente. La segunda categoría, referida a la definición de los beneficios en base a necesidades actuales, se tiene que existe una recurrencia del 38%, lo cual significa que la categoría no fue importante para la mayor parte de los entrevistados, con lo que se puede inferir, que existen otras razones para la definición de los beneficios y no sólo las necesidades actuales, entre ellas están el otorgar beneficios establecidos en los Acuerdos de Paz por cumplir con el compromiso, más que poder suplir una necesidad efectiva en los sectores.

Así también, se tiene que, como otra categoría, los beneficios establecidos como estrategias de solución a las demandas de los sectores, fueron establecidos a partir de la propuesta de ellos mismo, sin embargo, dicha categoría presenta un índice de recurrencia del 31%, lo que significa que se tiene un bajo consenso en cuanto a tal afirmación, evidenciando igualmente que es una categoría de menor importante para los informantes claves. Y dentro de la misma variable, se tiene como última categoría que la entrega de todos los beneficios mejora las condiciones socioeconómicas de

los sectores. Esta categoría presenta un alto índice de recurrencia del 75%, lo cual significa que es un elemento importante para los informantes, pero, además, que pueden existir divergencias en cuanto a que la entrega total de beneficios en efecto mejore las condiciones socioeconómicas de dicha población.

La segunda variable dentro de la dimensión de diagnóstico es la referida a la población objetivo que se atenderá con la acción estrategia a desarrollar. Dentro de esta variable se tienen dos categorías, la primera de ellas se presenta como la existencia de insuficientes criterios para determinar la calidad de beneficiarios de la ley, la cual tuvo una recurrencia media del 56%, significando que, la mayor parte de entrevistados opinan que no existen criterios suficientes establecidos para ser beneficiarios de la Ley. En este mismo sentido, la segunda categoría es la referida al desconocimiento de la cantidad de población beneficiaria de la Ley, la cual presenta una alta recurrencia del 75%, evidenciando que en la actualidad se desconoce aún el total de personas veteranas y excombatientes que pueden ser beneficiarias de la Ley.

Por otra parte, dentro de la variable horizonte de la intervención, se tiene una única categoría referida a la falta de previsión del tiempo de finalización, la cual presenta una recurrencia media del 44%, lo que significa menos de la mitad de los entrevistados opinan se desconoce el tiempo de finalización de la intervención, pero, además, evidencia que, dentro del diagnóstico, no se dimensionó el tiempo que llevaría la entrega de los beneficios a toda la población beneficiaria de la ley.

Así también, dentro de la dimensión de diagnóstico se tiene como última variable la capacidad del Estado. Dentro de esta se presenta como única categoría la limitada capacidad del Estado para cumplir con la entrega de los beneficios, presentando una alta recurrencia del 81%, lo cual significa que la mayoría de los entrevistados concuerdan con que el Estado tiene una limitada capacidad para hacer efectivo el cumplimiento de todos los beneficios establecidos en la Ley.

A partir de lo anterior, se tiene que, en promedio, el índice de recurrencia de la dimensión diagnóstico es de 56%, lo cual indica que en la opinión de los entrevistados esta dimensión posee una importancia media, evidenciando, a partir de las variables y categorías presentadas, que, si bien se tiene una estrategia de solución al problema, existe un diagnóstico incompleto para conocer verdaderamente las necesidades, cantidad de población y capacidad del Estado en atenderlas.

- **Diseño:**

La cuarta dimensión, referida al diseño de la acción estratégica desarrollada para dar respuesta al problema planteado, comprende 10 variables consideradas necesarias para estudiar el proceso de diseño desarrollado. Dentro de éstas se encuentra el objetivo de la intervención, los productos estratégicos definidos para el cumplimiento de tal objetivo, el sustento técnico, el sustento legal, el sustento político, sustento fiscal, la disponibilidad de recursos, los mecanismos de participación, los mecanismos de información y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

En este sentido, se tiene que, para la primera variable, objetivo de la intervención, se presenta como categoría la mejora de las condiciones socioeconómicas de los sectores, la cual tuvo una alta recurrencia del 94%, evidenciando que existe acuerdo en que el objetivo de la acción estratégica desarrollada es mejorar las condiciones socioeconómicas de veteranos y excombatientes.

La segunda variable que se presenta en el diseño es la referente a los productos estratégicos que se han definido para hacer efectivo el cumplimiento de los beneficios establecidos en la Ley. Dentro de esta variable se tienen 5 categorías, en principio, se tiene que las transferencias monetarias contribuyen a mejorar las condiciones socioeconómicas, la cual se refleja con un índice de

recurrencia del 100%, lo que significa que existe un consenso en cuanto a que este producto estratégico en efecto contribuye al objetivo de la intervención. La segunda categoría tiene que ver con la contribución de los créditos preferenciales a la mejora de las condiciones socioeconómicas, resultando con un bajo índice de recurrencia del 25%, lo que evidencia que, para la mayoría de los entrevistados, los créditos preferenciales o no aportan al logro del objetivo de la intervención o la categoría no fue importante mencionarla.

De esta misma forma, se tiene como tercera categoría dentro de la variable productos estratégicos, la transferencia de bienes, la cual obtuvo un índice de 88% de recurrencia en cuanto a que éste ayuda a mejorar las condiciones socioeconómicas. Esto evidencia que, de acuerdo con la opinión de los informantes, este producto en efecto ayuda a lograr el objetivo de la intervención. De igual forma, se presenta un índice de recurrencia del 81% en la categoría referida a los servicios de salud y su aporte en la mejora de las condiciones socioeconómicas. Lo que significa que existe una alta importancia de esta categoría en la opinión de los entrevistados que consideran que los servicios de salud sí aportan a la mejora socioeconómica. Por último, se tiene a la categoría de servicios de educación y su contribución a la mejora socioeconómica, la cual refleja una recurrencia del 100%, lo que indica que ésta es una categoría con alta importancia para los entrevistados, quienes consideran que los servicios de educación contribuyen al objetivo de la intervención.

En este sentido, se tiene que la importancia de los productos estratégicos en cuanto al aporte que generan en el cumplimiento del objetivo de la intervención se refleja en el índice de recurrencia que tiene cada uno de ellos, así, evidenciándose así que, los que más aportan son las transferencias económicas y servicios de educación, seguido de la transferencia de bienes, los servicios de salud y en menor medida los créditos preferencias.

Otra de las variables estudiadas dentro de la dimensión de diseño es el sustento técnico de la estrategia de intervención. De acuerdo con el 69% de los entrevistado, la intervención se sustenta de acuerdo con ciertos criterios para el otorgamiento de los beneficios, a decir, progresividad y capacidad el Estado. Lo que significa que existe un alto índice de recurrencia en que la intervención se sustenta en dos criterios técnicos que permiten la operatividad de los beneficios, por ende, la entrega de los productos estratégicos. En este sentido, se puede inferir a partir de dicho índice que la implementación de la acción estratégica se sustenta técnicamente debido a la existencia de los dos criterios mencionados.

Por otra parte, se tiene la variable sustento legal de la estrategia de intervención, en la cual se presenta la categoría baja legitimidad del contenido de la ley, cuyo índice de recurrencia es del 81%, es decir, que la mayoría de los entrevistados considera que el total contenido de la ley no goza de entera legitimidad, lo que permite inferir que si bien, existe un instrumento que le da sustento legal a la estrategia de intervención, de acuerdo los informantes, el total contenido de éste no es legítimo.

La otra variable dentro de la dimensión de diseño estudiada es la relativa al sustento político, en la cual, se evidencia, a partir de la recurrencia de un 50% de la categoría existencia de voluntad política para la entrega de los productos estratégicos, que existe una opinión dividida en cuanto la existencia de la voluntad política para entregar los bienes y servicios definidos en el diseño. Es importante diferenciar la voluntad política para la entrega de los bienes y servicios (en el proceso de implementación) con la voluntad política de atender las necesidades de la población, presentada en la dimensión de problema público. Dicha diferencia radica en que la voluntad política referida a la entrega de los productos estratégicos se analiza considerando los diferentes gobiernos por los que ha transitado la acción estratégica, mientras que la voluntad política referida a la atención de

las necesidades de la población se refiere a un elemento clave para la apertura de la ventana de oportunidad que permitió el ingreso del problema a la agenda pública.

Se tiene como otra variable dentro de la dimensión diseño el sustento fiscal, el cual se refleja con la categoría de la asignación presupuestaria anual, con una recurrencia del 94%, lo cual significa que para los informantes existe un sustento fiscal para la estrategia de intervención a partir de la asignación presupuestaria que el gobierno asigna anualmente de acuerdo con uno de los criterios mencionados anteriormente, a decir, la capacidad financiera que tenga el Estado anualmente.

Otra de las variables es la de disponibilidad de recursos para el desarrollo de la estrategia de intervención. Dentro de esta variable se reflejan 3 categorías, a decir, los recursos financieros, recursos humanos y recursos de infraestructura. En principio, se refleja con un 88% de recurrencia que a partir de la opinión de los informantes ha existido una insuficiencia en la asignación de recursos financieros para cubrir la demanda de beneficios durante los últimos 4 años en que ha operado la estrategia de intervención. En este mismo sentido, con una recurrencia del 75%, se refleja que existe además una insuficiencia en los recursos humanos para cubrir la demanda de beneficios en este mismo período. Así también, se tiene que los recursos de infraestructura han sido limitados para cubrir toda la demanda de atención que solicitan los sectores, dicha afirmación se sustenta en base a un índice de recurrencia del 56%, lo que indica que la mayoría de los entrevistados opina sobre las limitaciones de recursos de infraestructura que se han tenido en el proceso de implementación y operación de los beneficios.

Por otra parte, se tiene los mecanismos de participación como otra de las variables estudiadas dentro del diseño. Dentro de esta variable se tiene que 31% de recurrencia, la participación de los designados por cada uno de los sectores en la Comisión no es representativa de éstos. Además, se tiene que con una recurrencia del 25%, de acuerdo con la opinión de los entrevistados, la participación de los designados por ambos sectores ralentiza el proceso para la toma de decisiones. Y con un 44% de recurrencia, se tiene que la participación de los designados por cada sector, legitima las acciones desarrolladas por el Estado.

En cuanto a los mecanismos de información, otra de las variables estudiadas, se tiene que, de acuerdo con el índice de recurrencia, el 75% de los informantes claves opina que existen medios para informar sobre los procesos que se desarrollan para la entrega de los bienes y servicios de la estrategia de intervención.

Por último, dentro de la dimensión diseño, se encuentra la variable relacionada a los mecanismo de seguimiento y evaluación, teniendo como única categoría la inexistencia de herramientas para el seguimiento y la evaluación de la acción estratégica implementada, dicha categoría se presenta con un índice de recurrencia del 19%, lo cual refleja y permite inferir que el tema de seguimiento y evaluación de esta estrategia tiene una muy baja importancia, siendo que, esta es una categoría emergente, en la cual sólo 3 de 16 entrevistados lo reflejaron en su opinión, mientras que en la de los demás, no se reflejó.

A partir de lo anterior, se tiene que, en promedio, el índice de recurrencia de la dimensión diseño es de 75%, lo cual indica que en la opinión de los entrevistados esta dimensión posee una importancia alta, evidenciando, a partir de las variables y categorías presentadas, que se tiene claro el objetivo de la intervención, existen criterios definidos en la ley que, desde una mirada de la oferta, técnicamente hacen viable la implementación de los beneficios por parte del Estado. Así también, se refleja un desacuerdo en cuanto a la voluntad política que se ha tenido durante el proceso de implementación de los beneficios, además que, si bien existe un mecanismo que sustenta financieramente la intervención, los recursos asignados y disponibles a la fecha no son

suficiente para cubrir la demanda del total de población objetivo. Así también se tiene que la participación es una variable de muy baja importancia, siendo que la mayoría de las categorías de esta variable, presentan bajos índices de recurrencia, evidenciando que si bien existen de participación, éstos ralentizan los proceso de toma de decisiones dentro del Estado, la participación de algunos no es representativa a todos los sectores, pero dicha representación al menos legitima la toma de decisiones y acciones desarrolladas por el Estado, es decir, el ente ejecutor. Por último, se evidencia que existen mecanismos de información, más no mecanismos de seguimiento y evaluación de la estrategia de intervención.

- **Organización**

Con la dimensión de organización, referida al estudio de la forma en que operan las instituciones para la provisión de los bienes y servicios, se tienen 5 variables importantes, en principio, se estudia la estructura organizativa, los mecanismos de toma de decisiones, y la coordinación entre los diferentes actores que intervienen en los procesos operativos o de implementación de la acción estratégica, a decir el ente operador, las instituciones administradoras de los beneficios y los beneficiarios, parte de los cuales están representados por asociaciones de veteranos y excombatientes.

Como primera variable en estudio se tiene a la definición de estructura organizativa, está referida a estudiar la pertinencia de establecer funciones a un ente operador en conjunto con otras instituciones del Estado. Dentro de esta variable se observa la categoría en la cual se refleja que “el modelo de organización ha limitado la gestión” de las acciones estratégicas, dicha categoría se presenta con un índice de recurrencia del 75%. A partir de ello, se tiene evidencia para inferir que existe limitaciones para operar debido a la estructura organizativa definida, esto debido a que la Ley ha asignado un ente operador con funciones de diferente naturaleza a las necesarias para operar los beneficios definidos por esta.

Otra de las variables estudiadas es a toma de decisiones, en la cual se tiene como categoría que “los mecanismos de toma de decisiones no han sido efectivos”, teniendo un índice de recurrencia del 63%, lo cual indica que más de la mitad de informantes clave opina que los mecanismos de toma de decisiones no han facilitado el proceso de toma de decisiones para la operación de los beneficios, esto debido a que se creó una Comisión Administradora sin capacidades financieras y administrativas, estando supeditada las recomendaciones dadas por dicha comisión a la voluntad política del titular del ente operador, quien debido a la naturaleza de la institución tenía diferencias en cuanto a la aprobación de las diferentes propuestas presentadas por la Comisión.

Por otra parte, se tiene como otra variable la coordinación intrainstitucional en la cual se evidencia que existe una coordinación vertical deficiente, dicha afinación se hace a partir de un índice de recurrencia del 44%, tomando en cuenta que 7 de los 16 entrevistados reflejaron tal afirmación, en tanto que el resto no opinó sobre dicha categoría. Así también, se evidencia que dentro del nivel operativo existe una alta coordinación, esto se evidencia con un índice de recurrencia del 69%. Lo anterior evidencia que, si bien existe una baja coordinación entre los niveles estratégicos, programáticos y operativos, es decir en la coordinación vertical de la institución rectora o ente operador que es el MIGOBDT, en el nivel operativo, es decir, la UAVE, si se logra una alta coordinación para la entrega de los bienes y servicios a los beneficiarios.

En este mismo sentido, se tiene como otra de las variables, la coordinación interinstitucional, dentro de ésta se tiene que a partir de un índice de recurrencia del 63% se evidencia que existe una baja coordinación entre las instituciones que de acuerdo con la Ley son las encargadas de administrar y

otorgar los bienes y servicios para el cumplimiento de cada uno de los beneficios establecidos por ésta.

Así también, se tiene como otra variable la coordinación entre los gestores de las acciones estratégicas y los beneficiarios, que como se mencionó anteriormente, son parte también de los espacios de decisión. En este sentido, con un bajo pero importante índice de recurrencia del 19% para tomarlo en cuenta para el análisis posterior, es la categoría referida a que los tomadores de decisión provenientes de los sectores beneficiarios desconocen la función pública y los mecanismos de fiscalización, dicha evidencia parte del hecho de que en los espacios de deliberación como las mesas de trabajo y de decisión como la Comisión Administradora se dificulta lograr el consenso o generar acuerdos de manera expedita, siendo que en estos espacios los representantes beneficiarios proponen medidas que los gestores o representantes de las instituciones públicas no pueden aceptar debido a restricciones no solo financieras sino administrativas, dada la naturaleza de la función pública.

Dentro de esta misma variable, se tiene también que existe una alta coordinación entre los operadores y las diferentes asociaciones de veteranos y excombatientes, esto se evidencia con un índice de recurrencia del 69%, lo que refleja la importancia que dichas asociaciones tienen en el proceso de implementación de las acciones estratégicas, siendo que son uno de los principales canales de información y medios para la entrega de los bienes y servicios a los beneficiarios.

A partir de lo anterior, se tiene que, en promedio, el índice de recurrencia de la dimensión organización es de 63%, lo cual permite inferir que la forma de operar de las instituciones para la provisión de los bienes públicos presenta una mediana importancia, siendo que en muchas de las variables estudiada no se evidenció opinión por parte de los entrevistados.

- **Gestión**

Otra de las dimensiones estudiadas es la gestión para la provisión de los bienes y servicios públicos para el cumplimiento de la entrega de los beneficios establecidos en la Ley. Dentro de esta dimensión, se tienen 6 variables, a decir, los instrumentos de gestión, la voluntad política en la provisión de los bienes y servicios públicos, la asignación y distribución de los recursos financieros, la ejecución presupuestaria, los roles y capacidades del recurso humano y la desconcentración de servicios públicos.

En cuanto a la primera variable referida a los instrumentos de gestión, se tiene que en principio el principal instrumento que sirve de base para los procesos de gestión es la Ley, sin embargo, de acuerdo con la mayoría de los entrevistados, dicha ley ha sido deficiente para operativizar los beneficios, esto se evidencia con un índice de recurrencia del 81%. En este mismo sentido, hay quienes opinan que además el reglamento de la Ley también presenta deficiencias, esto se evidencia con un índice de recurrencia el 31%, el resto de los informantes claves no mencionan dicho instrumento de gestión. Esto evidencia que los dos principales instrumentos de gestión, de acuerdo con la opinión de los informantes clave, presentan deficiencias para lograr operativizar los beneficios de manera eficaz.

Otra de las categorías que se presentó fue la existencia de criterios establecidos por el ente operador para la provisión de los bienes y servicios para el cumplimiento de los beneficios, así se tiene que con un índice de recurrencia del 50%, se presentan como categoría emergente la existencia de criterios el de necesidad y vulnerabilidad como base para la entrega de los bienes y servicios públicos necesarios para cumplimiento de los beneficios establecidos en la Ley.

Ante ello, se tiene que si bien existen algunos instrumentos para la gestión como los antes mencionados y otros como los planes anuales, los manuales de procedimientos para la entrega de beneficios, los convenios interinstitucionales, entre otros identificados a partir de la opinión de los entrevistados pero con índice de recurrencia muy bajos, estos no han sido suficientes para poder operativizar los beneficios de manera óptima, ya que desde la base que es la Ley se tiene deficiencias en cuanto cómo, cuándo y quienes deben desarrollar los procesos de gestión para el cumplimiento de dichos beneficios.

Por otra parte, se tiene la variable del recurso humano, en cuanto a los roles y funciones que desempeñan y las capacidades de dicho recurso para ejercerlos. Los roles y funciones del ente operador están definidas y claros en el Manual de organización y funciones, dicha afirmación se evidencia con un índice de recurrencia del 63%; sin embargo, se evidencia, con un índice de recurrencia del 31% que interinstitucionalmente no existe claridad en cuanto a los roles y funciones que deben desempeñar las instituciones que la Ley establece como parte de los entes administradores de los beneficios.

Además, dentro del ente operador existe alta capacidad gerencial y de liderazgo, lo cual se evidencia con un índice de recurrencia del 63%. Con el mismo índice de recurrencia se tiene que existe una alta disposición de servicio del nivel operativo en desarrollar no sólo sus funciones sino en colaborar en funciones diferentes a las asignadas, dada la limitación de recurso humano necesario para cubrir la demanda de los bienes y servicios para cumplir con los beneficios; sin embargo, se tiene, con un índice de recurrencia del 50%, que existen limitados espacios de capacitación para los funcionarios del nivel operativo.

Otra de las variables estudiadas dentro de la dimensión de gestión es la voluntad política que se ha percibido durante los últimos tres años para la provisión de los bienes y servicios públicos para el cumplimiento de los beneficios que establece la Ley, en este sentido, con un índice de recurrencia del 75% se evidencia que dicha voluntad ha sido limitada, esto se relaciona directamente con la opinión de los entrevistados en la variable de asignación y distribución de los recursos financieros, en la cual se tiene que los recursos financieros asignados anualmente en el presupuesto general de la república son insuficientes para cubrir la demanda de bienes y servicios, lo cual tiene se presenta con un alto índice de recurrencia del 88%, dicha relación parte debido a que para la mayoría de los entrevistados, la voluntad política se refleja en la cantidad de presupuesto que se asigne para al cumplimiento de los beneficios que establece la ley.

Así mismo, dentro de la misma variable de distribución de los recursos financieros, se tiene que la distribución del presupuesto anual a los productos estratégicos que se entregan a los beneficiarios en el años fiscal se determina en base a las mismas demanda de los sectores, dicha afirmación presenta un índice de recurrencia del 44%, siendo que los mismos representantes de las organizaciones en las diferentes instancias de participación son quienes proponen aquellos beneficios a los que se les debe asignar mayor cantidad de recursos financieros, además de las presiones que se generan externamente por las asociaciones de veteranos y excombatientes, quienes se encargan de poner en la agenda política las necesidades prioritarias en cada año fiscal.

Se presenta además dentro de la variable de ejecución presupuestaria que para los gestores dicha ejecución es muy alta, siendo, de acuerdo con un índice de recurrencia del 69% el principal indicador con que el ente operador mide el avance de su gestión.

Por último, dentro de la dimensión de gestión se tiene la variable desconcentración de los servicios públicos para la entrega de los bienes y servicios del plan, en la cual se evidencia con un índice de recurrencia del 38% que no existe desconcentración territorial de los servicios que presta el ente

operador para hacer efectiva la entrega de los bienes y servicios públicos, el resto no hizo mención sobre dicha variable.

A partir de lo anterior, se tiene que, en promedio, el índice de recurrencia de la dimensión gestión es de 63%, lo cual permite inferir que la forma en que se está gestionando la provisión de bienes y servicios públicos para el cumplimiento de los beneficios que establece la Ley tiene una mediana importancia, siendo que en muchas de las variables estudiadas no se mostró opinión.

- **Resultados intermedios**

Por otra parte, como última dimensión estudiada están los resultados intermedios de la intervención. Aquí se tienen 5 variables, en principio, conocer la percepción que tienen los entrevistados en cuanto al avance que se ha tenido en la entrega de los productos estratégicos diseñados, así también, la percepción de la forma de entrega de los productos estratégicos que se ha establecido, además, la percepción del nivel de aceptación por parte de los beneficiarios de los productos estratégicos diseñados, la percepción en cuanto a la mejora socioeconómica de beneficiarios con la intervención y por último, la justificación de la mantención del plan.

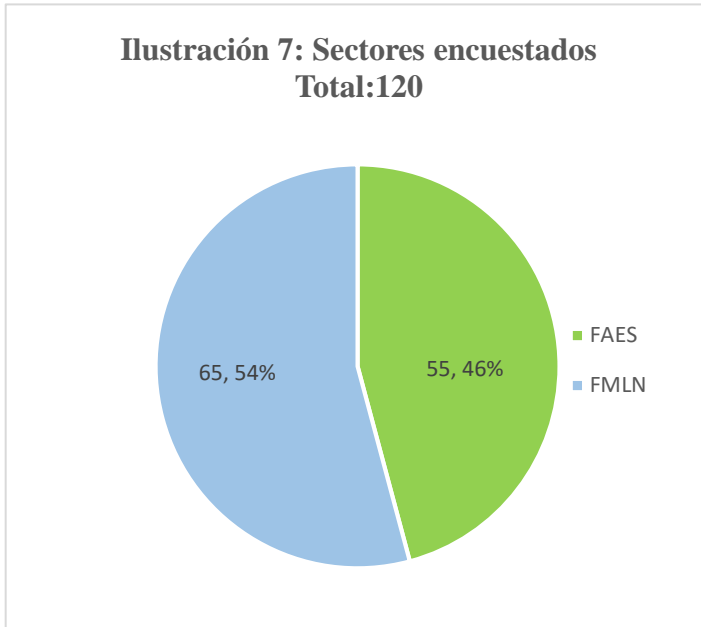
Se evidencia con un índice de recurrencia del 63% que durante los tres años de implementación que ha tenido la acción estratégica, se ha avanzado poco en el cumplimiento de los beneficios establecidos en la Ley. Así también, con un índice del 56% se tiene que existe aún deficiencia en la forma en que se entregan los bienes y servicios para el cumplimiento de los beneficios establecidos en la Ley. Por otra parte, con un índice del 63% se tiene que, de acuerdo con la percepción de los entrevistados, el nivel de aceptación por parte de los beneficiarios con los productos estratégicos diseñados es alto, es decir que los beneficiarios aceptan los productos estratégicos diseñados, aun cuando se tengan deficiencias en su forma de entrega y aun cuando no se haya avanzado mucho en la entrega de éstos.

Por otra parte, se tiene que, de acuerdo con la percepción de los entrevistados, con un índice de recurrencia del 63% se tiene que los beneficios establecidos en la Ley, que se materializan en los productos estratégicos que se entregan, están aportando poco en la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población beneficiaria.

Y, por último, se tiene la variable de justificación de la mantención de la acción estratégica o intervención que se desarrolla, en la cual se obtuvo con un índice de recurrencia del 100% que, aún con las limitaciones que a tres años de implementación se tiene, se justifica la continuidad de dicha intervención. Sin embargo, de acuerdo con la opinión de parte de estos entrevistados, si bien se justifica la continuidad, se debe tener claro que éste es una estrategia de solución asistencialistas, dicha afirmación presenta un índice de recurrencia del 31%, siendo que la justificación está basada en el cumplimiento de una deuda histórica, más que en la necesidad de volver productivo a un sector de la población que ya no está en condiciones de producir para el país.

5.3. Percepción de los beneficiarios en la implementación del plan

A continuación, se presentan los principales resultados a partir de la aplicación del instrumento de encuesta, teniendo presente que, como sondeo, los resultados son sólo una pequeña muestra de la opinión de los beneficiarios en cuanto a variables como la satisfacción con los servicios recibidos, la justificación de la continuidad de la implementación de la Ley, los principales problemas en la implementación, entre otras que se muestran a continuación.

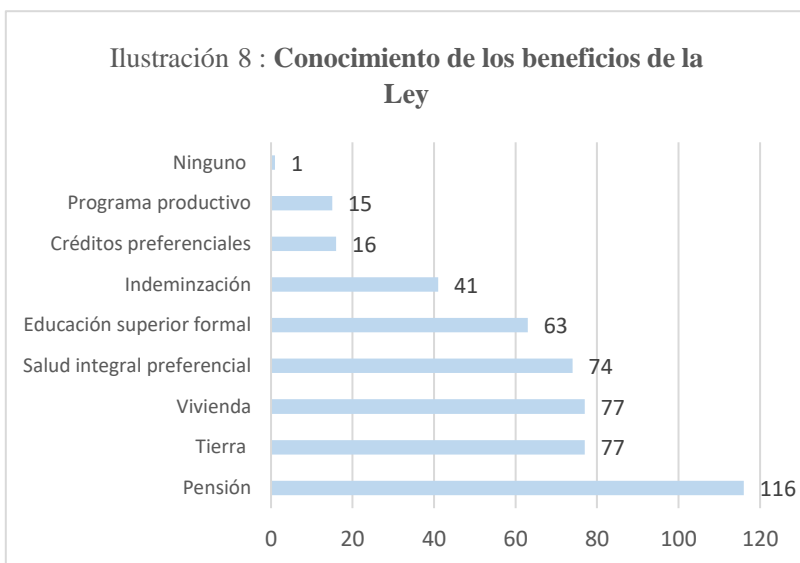


Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a beneficiarios de la Ley

Como se mencionó en el apartado anterior, los resultados presentados parten de la opinión de 120 veteranos y excombatientes. De ellos, como se refleja en la ilustración 9, 55.46% pertenecen al sector de Veteranos de la Fuerza Armada, mientras que 65.54% al sector de Excombatientes. Si bien, este dato es importante porque refleja la opinión de ambos sectores, el análisis de los resultados posteriormente se analiza partiendo del criterio de que todos son beneficiarios de la Ley y por ende de cada uno de los bienes y servicios que se entregan con el plan que se implementa, por ello, no se ha querido hacer la diferencia en cuanto a la opinión que cada sector ha dado.

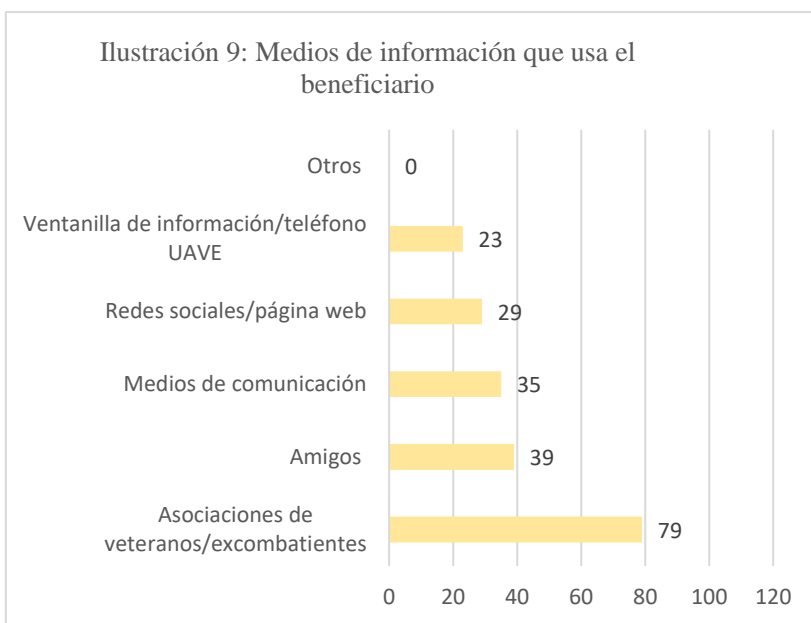
5.3.1. Nivel de conocimiento e información sobre los Bienes y servicios que entrega el plan

Como forma de identificar el nivel de conocimiento que tiene la población sobre los beneficios que establece la Ley y los bienes y servicios mediante los cuales se materializan dichos beneficios, se tiene que, el beneficio que más se conoce es la pensión, siendo conocido por un 96.7% de la población encuestada, es decir 116 personas conocen el beneficio, mientras que 4 contestaron que no lo conocen. Después de este, los otros menos conocidos son el de salud integral, vivienda, tierra, educación, indemnización, créditos preferenciales, programas productivos, ninguno; en ese orden, tal como se muestra en la ilustración 8.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a beneficiarios de la Ley

de Veteranos y Excombatientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a beneficiarios de la Ley

informativas de las asociaciones de veteranos o excombatientes o mediante otro mecanismo definido por estas asociaciones. Por lo que se identifica que la misma población les ha otorgado mucha importancia y responsabilidad a estas asociaciones, lo que indica que la información que administran las asociaciones será la información que en su mayoría llegará a la población beneficiaria, siendo que ésta ya es una fuente secundaria.

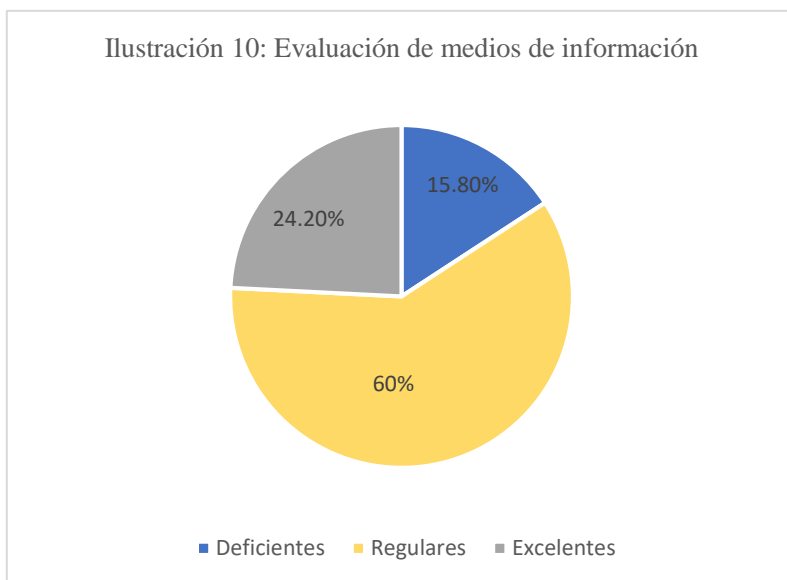
Ante ello, el ente implementador debería crear mecanismos más directos con la población, ya que la descentralización en la información por esa fuente primaria se refleja aún como una carencia.

Como se puede apreciar, existe aún un alto desconocimiento de muchos de los beneficios que otorga la Ley, incluso hay personas que no conocen de los beneficios, o como expresaban algunos de los beneficiarios que nunca habían leído la ley o que nunca se habían acercado a las oficinas a solicitar información o el beneficio mismo.

Este resultado también tiene que ver con los mecanismos de información que se han establecido tanto por la entidad ejecutora como por la gran contraparte de las asociaciones

La ilustración 9, muestra los medios que la población beneficiaria utiliza para informarse. Dentro de los mecanismos establecidos por la entidad ejecutora está en principio la ventanilla de información en el MIGOBDT, sin embargo, como se puede ver, este medio es uno de los menos utilizados por la población en general, solamente 19.2% de la población encuestada señaló que lo usaba, es decir 23 personas de 120. Sin embargo, es de hacer notar que, la mayor parte, es decir el 65.8% que corresponde a 79 encuestados, respondieron que se informan en las asambleas

En este mismo sentido, como muestra la ilustración 10, el 60% que corresponde a 72 encuestados evalúan los medios de información que utilizan, dentro de los cuales están todos los anteriormente mencionados, de manera regular; mientras que un 24.2% opina que funcionan de manera excelente y un 15.8% dicen que son deficientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a beneficiarios de la Ley

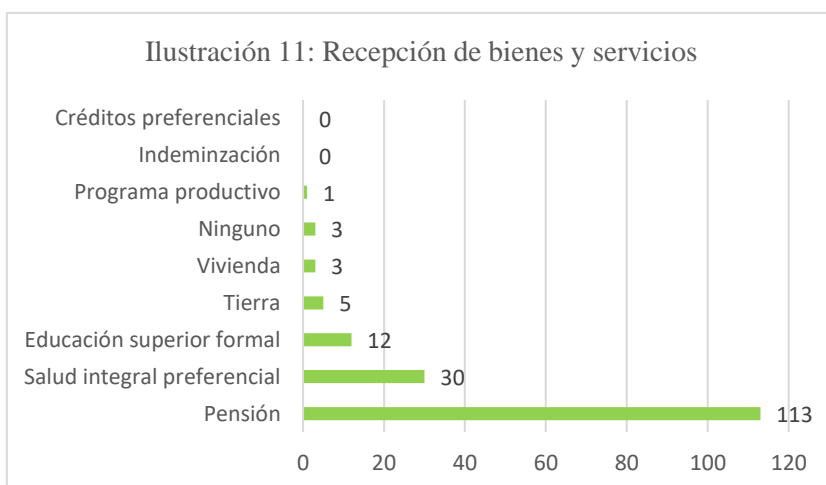
Es de hacer notar también que, como se ha dicho, estos resultados pertenecen a un sondeo, son reflejo de la opinión de beneficiarios que en su mayoría fueron encuestados dentro de los espacios donde se maneja la información, es decir en asambleas informativas de las asociaciones y en el MIGOBDT a aquellos que llegaban a solicitar información o beneficios.

Ante estos resultados, se puede evidenciar que dentro de la dimensión “nivel de conocimiento e información de los Bienes y servicios que entrega el plan”, existe evidencia para

afirmar que si bien existe una variedad de medios para que la población beneficiaria se informe, en el caso de los medios oficiales deben ser potenciados y los medios secundarios, deben manejar la información con responsabilidad para que la población conozca sus derechos, requisitos, etc. de manera certera.

5.3.2. Recepción de los bienes y servicios del plan por parte de la población beneficiaria

Por otra parte, con la encuesta se logró identificar el avance que se ha tenido en cuanto a los beneficios que la población a recibido.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a beneficiarios de la Ley

En un período de ejecución de tres años, marzo 2016-mayo 2019, se han tenido avances en la entrega de ciertos bienes y servicios por parte de la institución ejecutora. Como se muestra en la ilustración 11, de la muestra encuestada, se tiene que el beneficio en el que ha recibido la mayor parte de la población es el de la pensión, con un 94.2% de cobertura, es decir 113 personas se han beneficiado con este bien, que se materializa en una

transferencia económica directa al Veterano y Excombatiente como se vio en el apartado anterior.

El segundo más recibido ha sido el de salud, en donde un 25% de los encuestados respondieron haberlo recibido. El tercer beneficio que más ha recibido la población beneficiaria ha sido el de educación superior formal y supletoria, dentro de los cuales la mayoría la había recibido a través de las becas universitarias, siendo beneficiario director el hijo o hija del encuestado, se incluye también dentro de estas respuestas el servicio para la formación en educación supletoria que se materializó en un Curso de Formación a Marino Mercante.

Así también como lo muestra el mismo gráfico, hay un número de población que ha recibido otros beneficios como el de tierra, vivienda y programas productivos, sin embargo, la cobertura de éstos se refleja que aún es bastante limitada, porque por ejemplo el de tierra, sólo lo han recibido el 4.2% lo que equivale a 5 de 120 encuestados, vivienda el 2.5%, es decir 3 de 120, y de programas productivos 0.8%, es decir 1 de 120. Así también se observa que existe población que aún no ha recibido ningún beneficio que establece la Ley.

Por otra parte, si bien en el gráfico anterior se mostraba la aún limitada cobertura que se ha tenido con la implementación de la ley durante los tres años analizados, es también importante mostrar el nivel de satisfacción que ha tenido la población que ha recibido cada uno de los beneficios. La tabla 16 muestra el promedio de la evaluación de las respuestas obtenidas por cada encuestado que ha recibido el beneficio.

Tabla 12: Nivel de satisfacción con el beneficio recibido	
Nombre del beneficio	Promedio de evaluación de beneficiarios
Pensión	5
Salud	7
Educación	7.5
Tierra	8
Vivienda	8
Proyectos productivos	7

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a beneficiarios de la Ley

En la tabla 12 se muestran solamente los beneficios que la población encuestada ha recibido, siendo en total 6 beneficios, excluyendo al de indemnización y créditos preferenciales, que como se mostraba en el gráfico anterior, nadie los había recibido aún.

En el beneficio de pensión, por ejemplo, se muestra que, de un total de 113 respuestas, en promedio los beneficiarios lo evalúan con un 5 (en escala del 1 al 10); teniendo en cuenta que este beneficio se evaluaba de acuerdo con el criterio del monto y el acceso. En este sentido, la principal razón del porqué algunos

lo evalúan con calificaciones bajas es por el monto de la transferencia económica que reciben, que, como se menciona en el Anexo 1 a la fecha es de \$50.00 USD. Por lo que para muchos es una cantidad, como lo expresan los mismos encuestados “indígnate”, o “una burla”; ante ello, gran parte de la población no lo considera una pensión. Sin embargo, parte de los encuestados calificaron con una nota superior a 5 debido a que ellos consideran de esta transferencia una ayuda que le contribuye a sus gastos mensuales, mayormente de medicinas y alimentos, ellos, que lo consideran como “algo a nada”, igualmente sostienen que es un monto aún bajo. Con la forma de entrega, se obtuvo una apreciación muy acertada en cuanto a que reciben mensualmente los beneficios y tiene acceso a ello sin mayores dificultades.

En cuanto al beneficio de salud, en promedio se tiene una calificación de 7, haciendo la precisión que dentro de esta evaluación se tomó el criterio de calidad y tiempo de respuesta a la atención; Como la mayoría de beneficiarios expresó, esta calificación corresponde a la calidad y pronta atención que han recibido solamente en los centros de salud comunitarios, donde existe un médico asignado para la atención de esta población, que aunque no es un recurso exclusivo para ellos,

durante los procesos de atención si se prioriza en los tiempos para atenderlos. Más, como ellos mismos lo expresaban, esta calificación no corresponde cuando se trata de la atención en otros niveles o incluso en algunos centros de salud, en donde aún no existe capacidad instalada por parte del MINSAL para cubrir los dos criterios, a decir de calidad y tiempo de respuesta, ya que, en estos casos, no existe ninguna diferencia en el servicio de salud para el veterano o excombatiente con el resto de la población en general. Así también, cuando se trata de atenciones en hospitales y especialistas, el beneficio de salud preferencial es aún muy deficiente, de acuerdo con la opinión de los mismo encuestados.

En el beneficio de educación, que se ha materializado mediante dos programas, el de Beca Universitaria y el de Marino Mercante para hijos de veteranos y en el cual se miden criterios de monto, mecanismos para la entrega y acceso al beneficio, se tiene que, la poca población que lo ha recibido lo evalúa en promedio con un 7.5, esto debido a que, de acuerdo con su opinión, en cuanto al monto que es de \$100.00 USD mensuales, este ayuda mucho a cubrir parte de los gastos universitarios, por lo que esto es valorado muy positivo, sin embargo, en cuanto a los mecanismos para la entrega y acceso al beneficio, de acuerdo a su opinión, hay aún deficiencias, debido a que el proceso es aún es muy centralizado por el ente operador, ante ello, los postulantes o ya becarios que viven en los extremos del país se les dificulta viajar periódicamente a entregar documentación o la firma para los depósitos de la beca.

Así también, aún hay deficiencia en cuanto a la periodicidad de los depósitos, debido a que éstos son realizados por el ente operador meses después de iniciado los ciclos de estudio, por lo que muchos deben recurrir a la ayuda familiar o préstamos para cubrir los costos del estudio hasta recibir el dinero. Por otra parte, en el Programa de Marino Mercante, los beneficiarios expresaron, que si bien la formación había sido completa, no existió un seguimiento posterior a la finalización de la formación para lograr incorporarse al mercado laboral, aparte que para ejercer en dicho sector las empresas requerían mayor formación en áreas como inglés, en las cuales los becarios aún estaban deficientes. En este sentido, si bien la calificación es muy buena, aún existen deficiencias a cubrir por parte del ente ejecutor de los beneficios.

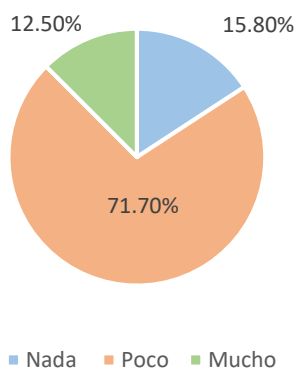
En cuanto a los beneficios de tierra y vivienda han sido muy bien evaluados por quienes lo han recibido, teniendo una calificación de 8. En el caso de tierra, este se refiere a la transferencia de lote agrícola o de vivienda y en el caso del beneficio de vivienda, se refiere a la construcción o mejora de vivienda. Si bien los beneficios han satisfecho la necesidad de quienes lo han recibido, existe un problema con los solicitantes de este, debido a que para acceder a ellos existen requisitos que muchos de los solicitantes no cumplen, como por ejemplo el requisito que excluye a aquellos que ya tiene solar propio, o aquellos en los que su lote lo tiene en proindivisión con algún familiar por lo que no pueden ser sujeto de beneficio de construcción o mejora de vivienda.

Se tiene por último el beneficio de proyectos productivo que se ha evaluado con un 7, dentro de este cabe la entrega de insumos agrícolas y la transferencia de recursos a asociaciones de veteranos o excombatientes para ejecutar proyectos productivos, sin embargo, la cobertura que ha tenido este beneficio a sido casi nula, con un solo proyecto productivo financiado hasta la fecha.

5.3.3. Percepción de mejora de condiciones socioeconómicas por parte de los beneficiarios

Partiendo de lo anterior, se consultó a toda la población encuestada sobre cuánto creía que los beneficios recibidos o los que conoce y espera recibir le aportan o le aportarían en la mejora de sus condiciones socioeconómicas. Se definieron tres categorías, en primer lugar, que los beneficios le aportan nada, seguido de poco y por último mucho. En el siguiente gráfico, se muestran los resultados obtenido a partir de la respuesta de todos los encuestados, es decir 120 beneficiarios.

Ilustración 12: Aporte de los beneficios a la mejora socioeconómica



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a beneficiarios de la Ley

Como se muestra en la ilustración 12, el 71.70%, es decir 86 de 120 encuestados opinan que los bienes y servicios que reciben con la implementación del plan le aportan poco a la mejora de sus condiciones socioeconómicas, mientras que un 15.80% opina que estos bienes y servicios no le aportan en la mejora de sus condiciones socioeconómicas y un 12.50% opina que estos bienes y servicios le aportan en mucho a su mejora socioeconómica.

Si bien aquí se habla de los bienes y servicios recibidos, es importante hacer notar que, en opinión de los mismo

encuestados, los beneficios que establece la Ley en caso de que se entregaran todos, tal como está establecido en esta, aportaría a la mejorar sus condiciones socioeconómicas, sin embargo, los recursos para cubrir la demanda total de la población beneficiaria son limitados como se muestra la tabla 15 sobre la asignación presupuestaria por año, siendo que los indicadores de ejecución presupuestaria muestran un alto nivel de ejecución por parte del ente operador.

5.3.4. Principal dificultad para implementar la Ley

Lo anterior igualmente se puede evidenciar a partir de la opinión de los mismos encuestados, a quienes se les consultó sobre la principal dificultad percibida en cuanto a cumplir fielmente con la entrega de los beneficios que la Ley establece, la ilustración 13 muestra la opinión, la cual fue previamente definida a partir de tres respuestas, la primera de ellas referida a los recursos asignados durante los tres años, la segunda a la voluntad política del ejecutivo/legislativo durante este mismo período y la tercera referida a la capacidad de ejecución del ente operador, es decir todos los funcionarios que se encargan de ejecutar los recursos y los lineamientos definidos por los tomadores de decisión a nivel estratégico.

Ilustración 13: Principal dificultad en el fiel cumplimiento de la Ley



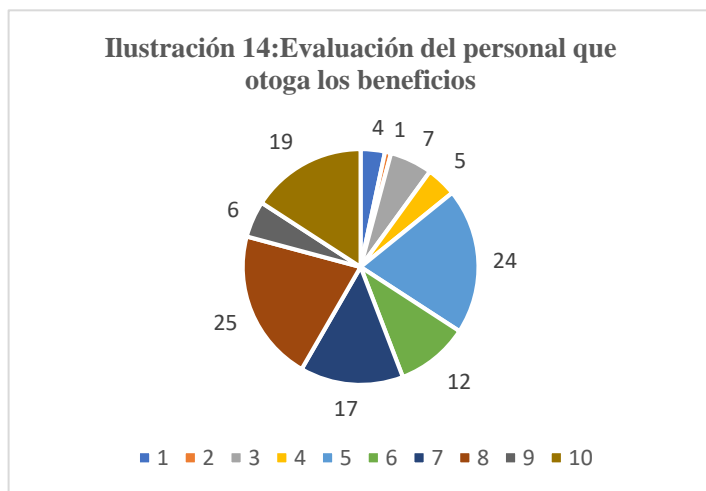
Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a beneficiarios de la Ley

Como se muestra en el gráfico, el 65% de los encuestados, que corresponde a 78 de 120, perciben que la principal dificultad en el fiel cumplimiento de la ley, es decir en la entrega de beneficios, es la poca voluntad política que ha tenido el ejecutivo y legislativo en hacer cumplir la Ley, teniendo en cuenta que se aprobó una Ley sin presupuesto y un ente ejecutor sin autonomía en lo administrativo, financiero y operativo. Por lo que, en opinión de los encuestados, esto fue un acuerdo “*solo para salir del*

compromiso y tener réditos electorales en el período de la aprobación”.

Lo anterior igualmente se corresponde con la percepción de que la segunda dificultad para la entrega de todos los beneficios ha sido la poca asignación de recursos durante los tres años para cubrir la demanda, siendo esta la opinión del 18.30% que corresponde a 22 personas de 120. Ya que, como se vio en la asignación presupuestaria en la tabla 15, la ley surge sin presupuesto, luego se le asigna a la entidad ejecutora solamente dos millones de dólares (USD), que fueron invertidos mayormente en instalar la capacidad para operar más que para entregar los beneficios, al segundo

año, se incrementa a seis millones, pero que para la demanda total no logró cubrir a la población ni siquiera en un beneficio, como la pensión, por ejemplo. Ya en tercer año se asigna un monto mayor que logra cubrir más beneficiarios, pero aún ni siquiera en un beneficio, ya para 2019 se aprueba un presupuesto para cubrir la demanda de al menos la pensión en la totalidad de beneficiarios que cumplieran con los requisitos. Es por ello que la percepción de que la principal dificultad en la entrega de beneficios es los pocos recursos asignados, también se corresponde con el análisis del tipo de



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a beneficiarios de la Ley

beneficio, la asignación presupuestaria y el total de población beneficiaria de la ley.

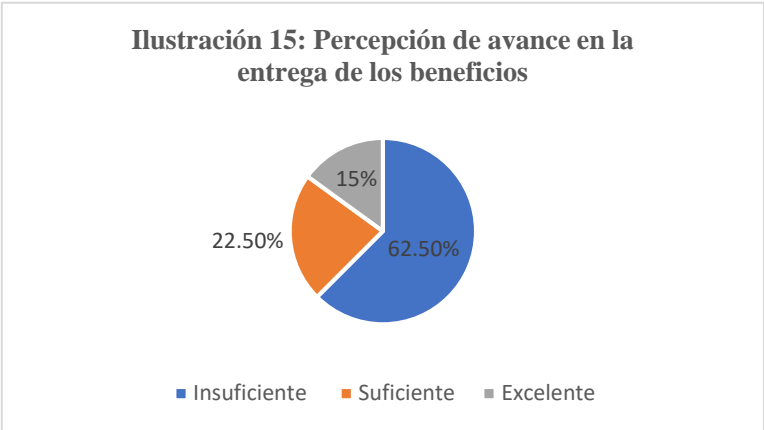
Por otra parte, un menor número de personas, 20 de 120, es decir el 16.70% percibe que la principal dificultad es la poca capacidad de ejecución del ente operador, esto debido a que, en palabras de los encuestados, existen muchos requisitos para acceder a los beneficios que muchos de ellos no cumplen, lo cual lo perciben como una vulneración a su derecho a recibir los beneficios que por ley les corresponde. Sin embargo, se puede apreciar que, como se mencionó anteriormente, se tiene un alto nivel de ejecución presupuestaria, pero a percepción de los encuestados, estos recursos han sido ejecutado sin tener en cuenta criterios de necesidad, siendo estas las principales causas por las cuales esta población opina que la dificultad está en el ente operador. Las razones por las cuales los beneficiarios perciben esta como una dificultad también se puede apreciar en el siguiente gráfico, que muestra una evaluación por parte de todos los encuestados sobre el personal que otorga los beneficios, es decir los operadores.

5.3.5. Calidad de atención y capacidad de respuesta

Al consultarles sobre el servicio y la atención que les prestan los funcionarios que otorgan los beneficios, la opinión fue variada, en una escala del 1 al 10, hubo personas que evaluaron con un 1 y otras que evaluaron con un 10, como se muestra en la ilustración 14; sin embargo, más del 50% evaluó con una calificación de 7 o más, mientras que un 35% los evaluó con una calificación de 5 o menos. Esto incluye no sólo la calidad de atención que les han prestado al solicitar algún trámite o consulta, sino además la capacidad de respuesta, el tiempo de espera y las condiciones en las que esperan, ya que en opinión de los encuestados, el personal presenta muy buena disposición y amabilidad, sin embargo, no logran resolver las necesidades por las cuales solicitan la atención, esto debido principalmente a que si bien son beneficiarios de la Ley, debido a los requisitos establecidos para cada se les dificulta o impide su acceso. Por otra parte, se tiene que los tiempos

de espera, aunque son relativamente cortos, las condiciones en las cuales esperan los veteranos y excombatientes para acceder a la atención aún son precarias, ya que en su opinión hacen filas de hasta tres horas para recibir dicha atención.

5.3.6. Evaluación sobre el avance en la entrega de los beneficios



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a beneficiarios de la Ley

Considerando las anteriores dimensiones consultadas a los beneficiarios, por último, se les consultó sobre el avance que ellos perciben en la entrega de los beneficios, es decir el avance que se ha tenido en el cumplimiento de la Ley. Para ello se definieron tres categorías, en primer lugar, si el avance lo consideran insuficiente, en segundo lugar, como suficiente y en tercer lugar como excelente.

Como se muestra en la ilustración 15, el 62.5%, que corresponde a 75 personas de un total de 120 consideran que el avance hasta la fecha ha sido insuficiente, mientras que el 22.5%, es decir 27 beneficiarios consideran el avance como suficiente, mientras que solamente un 15%, es decir 18 personas consideran el avance como excelente.

En este sentido, se les consultó sobre la necesidad de continuar con la implementación de la ley, es decir con la entrega de los beneficios, a lo que el 100%, es decir los 120 encuestados contestaron que si ven necesaria la continuidad, de hecho, la mayoría expresó sin ser consultado que era necesario no sólo la continuidad sino la mejora en la implementación de esta, tanto en la cobertura como en la calidad de los bienes y servicios que se otorgan para darle cumplimiento a la ley.

6. ANÁLISIS COMPREHENSIVO DEL PLAN

A continuación, se hace un análisis a partir de los resultados expuesto como forma de responder a los objetivos planteados con este estudio.

6.1. Razones de atender las demandas de veteranos y excombatientes en el contexto actual

Principales razones para atender prioritariamente las demandas de veteranos y excombatientes en la última década:

- Deuda política y económica del Estado salvadoreño
- Sector de mucho interés para partidos políticos
- Organización, capacidad de demanda y propuesta parte de veteranos y excombatientes
- Bajas condiciones socioeconómicas de veteranos y excombatientes

A continuación, se explica cada una de ellas, atendiendo el orden de importancia que se reflejó en el estudio de datos secundarios y la opinión de informantes claves y beneficiarios.

- Deuda política y económica del Estado salvadoreño

Tanto para el sector excombatiente y veterano como para los gestores del plan, el compromiso adquirido hace 27 años aún no ha sido cumplido por el Estado, debido a que la mayor parte de la población no recibió ningún beneficio posterior a la finalización del conflicto.

Así, como lo dice Guáqueta (2005, p. 7) *“después de un conflicto, es importante ofrecer beneficios iguales a todos, se debe tener cuidado de otorgar un trato preferencial a los cuadros y mandos medios, ya que, si bien éstos contribuyen a mantener transitoriamente las estructuras de liderazgo, se debe asegurar también la reincorporación al grueso de los desmovilizados”*.

El Estado salvadoreño se comprometió en los Acuerdos de Paz a implementar programas que ayudaran a la población veterana y excombatiente a insertarse económica y socialmente. Existieron programas para tal objetivo, pero éstos fueron deficientes, con orientación asistencial más que productivos y con limitada cobertura. Dichos programas estuvieron orientados principalmente a beneficiar los mandos medios o los que fueron desmovilizados en la finalización del conflicto.

En este sentido, para el 100% de veteranos y excombatientes se justifica la entrega de los beneficios, así como su continuidad debido a que aún no se ha saldado la deuda del estado con ellos. De esta misma forma, el 100% de los informantes claves justifica la intervención debido a que para ellos es una deuda del Estado salvadoreño con esta población, tal como se reflejó en el resultado presentado en el apartado 5.2.

- Sector de mucho interés para partidos políticos

Otra de las razones por las cuales las autoridades de los últimos dos gobiernos (2009-2019) han gestionado la entrega de beneficios a veteranos y excombatientes es por el capital político electoral que les significa la población veterana y excombatiente.

Una de las principales afirmaciones que sostiene el 63% de los entrevistados es que los sectores han sido manipulados y utilizados principalmente para obtener réditos electorales.

Debido al contexto del cual provienen los dos sectores y su nivel de organización e influencia se han vuelto estratégicos para los partidos políticos, tal como lo expresa Martínez (2019) *“la discusión y aprobación de la Ley era para votos”*. Esto debido a que la aprobación de la Ley se da por unanimidad, en un contexto de elecciones legislativas.

Por otra parte, fue la afinidad ideológica del quinto gobierno postconflicto con el sector excombatiente que genera que el gobierno exprese la voluntad política de entregar los beneficios. Esta afirmación se sustenta con un índice de recurrencia del 94% de los informantes claves. Tal como lo dicen los entrevistados *“un reconocimiento al gobierno del FMLN que abrió las puertas al sector excombatiente y luego al veterano”* (Rodríguez, 2019), *“Hasta el 2010 el presidente de la república tomó a bien reconocer a los veteranos y excombatientes del conflicto armado y darles beneficios económicos y sociales”* (Funes, 2019)

En este sentido, Lahera (2008) sostiene que es importante analizar el papel que juegan los partidos políticos en el proceso de definir las políticas públicas, ya que muchas veces suelen tener actitudes manipuladores y demagógicas con las demandas de los grupos sociales, a veces, con apoyo a propuestas sin fundamento y de acciones con falta de calidad técnica y política.

- Organización, capacidad de demanda y propuesta por parte de veteranos y excombatientes

De igual forma, el alto grado de organización para demandar y proponer estrategias de solución de los sectores durante los último diez años ha sido clave para que el gobierno atienda sus demandas. Como lo dice Majano (2019) *“se aprueba la ley para evitar las presiones de calle que teníamos”* y Cruz (2019) *“los sectores también tuvieron que presionar y movilizarse para ser oídos”*.

Ha sido la organización y demandas de los sectores lo que les ha permitido ir logrando de manera progresiva los beneficios y prestaciones sociales durante la última década. Antes de este período, *“ambos sectores no lograron formular con coherencia sus propias reivindicaciones, tejer una agenda común, ni plantear sus demandas con claridad y contundencia ante los gobiernos de turno”* (STP S. T., 2014). Así, la capacidad de organización, demanda, propuesta y por tanto influencia de ambos sectores permitió abrir la ventana de oportunidad para que el problema ingresara a la agenda política.

Los intereses gremiales, las presiones y manifestaciones han sido factores que han influido, como lo dice Ortegón (2015), en que dicha agenda se alimente y se mantenga hasta la fecha. Lo anterior se evidencia además en la opinión del 69% de los informantes claves, al señalar a la unión y organización de los sectores como claves el proceso de ingreso del tema a la agenda.

- Bajas condiciones socioeconómicas de veteranos y excombatientes

Otra de las razones que se evidenció han permitido atender las demandas de los sectores veteranos y excombatientes ha sido las bajas condiciones socioeconómicas en las que aún vive parte de este sector. Esto se evidenció en los datos del censo realizado en 2011, que como se mostró en el apartado de antecedentes, el 65.4% vivía en condiciones de pobreza extrema, con un ingreso inferior al costo de la canasta básica, con un muy bajo nivel de estudio de 3.1 grados aprobados en promedio (STP S. T., 2014) y con un 30% de población que recibía servicios de salud inadecuados

(Velásquez, 2012), lo cual evidencia que existen necesidades básicas, al menos en la población excombatiente que aún no habían sido cubiertas desde la finalización del conflicto.

Por tanto, la justificación de ser una población prioritaria en las acciones estratégicas del Estado es debido a que desde 1992 a la fecha, existe una necesidad insatisfecha a la que el Estado no ha terminado de dar respuesta, a pesar de su compromiso adquirido hace 27 años. Esta necesidad se materializa en las “*bajas condiciones socioeconómicas*” Tal como lo expresó el 100% de los informantes claves. Esto debido a que, en su mayoría, dejaron sus estudios tras ser reclutados por cada uno de los sectores, abandonando sus fuentes de ingreso, sus bienes, sus familias y finalizando con diferentes patologías derivadas directamente de la participación en el conflicto, lo que generó que la mayor parte de la población de ambos sectores no lograra reinsertarse social y económicamente en la sociedad salvadoreña.

6.2.El diseño y la gestión en el proceso de implementación del plan

En este apartado se realiza un análisis integral en donde se refleja la percepción de los gestores, así como la opinión de los beneficiarios en cuanto a dos variables importantes, a decir, el diseño y la gestión, para conocer si la implementación del plan se ha facilitado a partir de ellas.

6.2.1. Diseño

En el diseño se reflejó que existen elementos que han limitado la implementación del plan. Estos son:

- Definición de población objetivo
- La oferta de beneficios versus demanda
- Estructura organizativa
- Asignación presupuestaria

A continuación, se explica la razón por la cual han limitado la óptima implementación del plan

- Definición de población objetivo:

Como primer resultado se identificó que no existe definición de población objetivo en términos cuantitativos para los programas que implementa el ente operador. Se conoce que en el Registro de Veteranos está inscrita una cantidad de 106, 595 beneficiarios, esta cantidad difiere al identificar que en cada programa existen requisitos administrativos para su otorgamiento que parte de esta población no cumple. La deficiencia se evidencia en que no existe información para determinar la población que cumple o no con dichos requisitos.

Como se mostró en el indicador de cobertura, existen datos de población beneficiada con los diferentes programas, sin embargo, al no tener el dato de referencia de la población en espera, se dificulta determinar la cobertura que se tiene en los tres años de ejecución. Como se evidenció en el beneficio de pensión, en este existe un 100% de cobertura, sin embargo, el total de pensionado es 75,556. Eso evidencia que al menos en pensión la población objetivo no es el total del registro, siendo que se excluye a todos aquellos que ya cuentan con pensión del gobierno, tal como se muestra en el anexo 2 relativo a la descripción del beneficio de prestación económica.

Por ello, sería erróneo tomar de referencia a los 106, 595 siendo que no todos pueden ser beneficiarios de todos los programas.

- La oferta de beneficios versus demanda

Otro de los elementos de diseño que ha repercutido en que no se facilite la implementación ha sido el desconocimiento de las necesidades reales de la población para diseñar proyectos que generen los cambios esperados en sus condiciones de vida.

Tal afirmación debido a que no se disponen de datos socioeconómicos de la totalidad de población en registro, la única información de carácter socioeconómica que se dispone corresponde solamente al 23% del total de población en registro y que pertenece únicamente al sector excombatiente. Sin embargo, tal información es considerada por los gestores del plan como “*datos no fiables e incompletos y por lo tanto desconocidos*” (UAVE U. d., 2019).

Ante tal carencia, no se puede determinar si la oferta de beneficios establecidos en la Ley y los programas diseñados por el ente operador cubren las necesidades reales de la población veterana y excombatiente, siendo que dichos beneficios, en su mayoría responden a necesidades que la población tenía hace 27 años, población que en su mayoría era de 30-40 años de edad, mientras que ahora el 53.7% (STP S. T., 2014) tiene 50 años o más.

La dificultad en la implementación del desconocimiento de la demanda radica en que los recursos no son asignados con una planificación adecuada sobre el número de beneficiarios a atender anualmente, lo que explica que en todos los años haya existido reasignación presupuestaria de un beneficio a otro.

- Estructura organizativa:

En la estructura organizativa identificada existen elementos que han dificultado la operatividad de los beneficios.

En principio, se tuvo que dicha estructura no era adecuada para el cumplimiento eficiente de los objetivos para las que fue diseñada, es decir, gestionar acciones estratégicas para cumplir con los beneficios que otorga la Ley.

Dicha ineficiencia viene desde el subsistema gerencial (entendiendo a la estructura como sistema) y a partir de lo estipulado en la Ley, al establecer la creación de una comisión que administre los recursos económicos que el Estado asigne presupuestariamente para la atención a Veteranos y Excombatiente, sin capacidad legal y financiera. Dicha característica limita su poder de decisión y funciones, por lo que no puede ejecutar directamente los programas y proyectos diseñados. Así, su misión llega hasta proponer, aprobar, recomendar y darle seguimiento al presupuesto a ejecutar por el MIGOBDT.

Sin embargo, se dice que dicha ineficiencia viene desde el subsistema gerencial debido a que dentro del MIGOBDT también existen elementos que obstaculizan la operatividad de los beneficios. Lo anterior, debido a que la estructura establecida para ejecutar el presupuesto asignado a su ramo no hace eficiente la disposición de recursos para operativizar los programas y proyectos diseñados por la Comisión o la AUVE. Así lo expresa uno de los entrevistados “*un programa tenía que pasar a dirección ejecutiva, luego al ministro y sus asesores, en un programa que pudo haber sido aprobado y ejecutado en un mes, tarda 6 meses por el tema de la burocracia*” Contreras (2019).

A este respecto vale citar la opinión de Lahera (2008, p. 201) citado en el marco conceptual, al decir que “*el esquema tradicional de los ministerios resulta con frecuencia insuficiente para encarar la complejidad de la gestión pública, por tanto, no debería actuar órganos administrativos*

de ejecución”. Y en efecto, tal como se evidencia, la complejidad en la gestión de este plan requiere una estructura organizativa que permita un margen de maniobra real para la operatividad de los distintos productos diseñados.

Por otra parte, se tiene por diseño una modelo de integración homogénea, en el cual participan las instituciones por Ley, sin embargo, todas estas entidades poseen sus propias normas de funcionamiento, a partir de la Ley, por su carácter de especial, están obligadas a adecuar sus procesos para el otorgamiento de los beneficios de manera privilegiada y además establecer coordinación para hacer efectivo los beneficios a una población definida como grupo prioritario. Sin embargo, a partir de los requisitos administrativos que existen para el acceso a cada uno de los programas se evidencia que aún la preferencia en la entrega de beneficios es limitada.

Como se muestra en la estructura organizativa, dichas instituciones conforman la Comisión Administradora, pero los acuerdos tomados por esta son asumidos para ser operativizados por la UAVE; sin embargo, dentro del subsistema de producción no es solamente la UAVE quien deberá operativizar los programas y proyectos diseñados, siendo que, por el carácter multisectorial de los beneficios, existen entes especializados para entregar, por ejemplo el beneficio de salud, vivienda, tierra, educación y créditos. Así, la AUVE se define como el encargado de *“ejecutar la acción coordinadora y articuladora interinstitucional”* (MINSAL-GOES, 2016), siendo los demás entes los responsables de la entrega final de los bienes y servicios del plan.

- Asignación presupuestaria

No existe una normativa que obligue al Estado a destinar presupuesto para la operatividad de los beneficios. Es decir, que en esta no se estipula cómo se financiaran los bienes y servicios que deben entregar para su cumplimiento. Ante ello, los recursos asignados han sido insuficientes para cubrir la demanda, siendo que la asignación ha estado sujetos a la voluntad política de los gobiernos en turno, esto se evidencia, con un índice de recurrencia del 75% en la opinión de los gestores y con la opinión del 65% de los beneficiarios; así como el indicador de asignación presupuestaria durante los últimos cuatro años respecto del número de población que se debería atender con los 7 beneficios definidos.

Lo anterior es un aspecto clave que desde el diseño de la Ley no se previó, lo cual ha repercutido en la poca capacidad financiera del ente para implementar todas las acciones estratégicas necesarias para cubrir las demandas de la población. Así también ha repercutido en el limitado recursos humanos y de infraestructura que se ha dispuesta para operativizar las acciones estratégicas y cubrir la demanda en el cumplimiento de los beneficios.

6.2.2. Gestión

Otra de las variables estudiadas en la implementación del plan ha sido el proceso de gestión, dentro del cual se tiene tres elementos:

- Coordinación interinstitucional e interna
- Disponibilidad y uso de recursos
- Participación

A continuación, se describe cómo se han desarrollado dichos elementos, evidenciando si han facilitado la implementación del plan.

- Coordinación interinstitucional e interna

La coordinación interinstitucional ha sido baja durante tres años que se ha implementado el plan, siendo demostrado mediante un índice de recurrencia del 63% de los gestores entrevistados. Sin embargo, con algunas instituciones que la coordinación ha sido alta, se evidencia que son aquellas a las cuales se les ha transferido recursos financieros para que implementen los beneficios, tal como lo expresa uno de los entrevistados:

“si bien en algunas instituciones existe coordinación como en FONAVIPO, ha sido porque se ha destinado presupuesto a esa institución de parte del presupuesto de veteranos con los cuales se ha contratado personal específico para el proyecto, pero las demás instituciones que no han recibido directamente presupuesto para eso, no se sienten con el compromiso que les da la Ley de operativizar los beneficios de su área” Amaya (2019).

En este sentido, se evidencia que, si bien hay programas y proyectos que son implementados por la UAVE, como el de pensión, subsidio a la educación, financiamiento a proyectos productivos; hay otros que por el sector del que se trata, son implementados por el ente especializado, esto como forma de hacer eficiente el uso los recurso, (Criollo, 2019).

Por otra parte, si bien se evidencia que internamente en el ente operador existe una baja coordinación, ésta es referida a la coordinación vertical, entre nivel gerencial y operativo, en específico entre el nivel gerencial del MIGOBDT con la UAVE, esto se evidenció en los resultados mediante un índice de recurrencia del 44%, siendo mencionado principalmente por los gestores de la UAVE. Dicha afirmación se demuestra también con los discutido en los párrafos anteriores, al mencionar la ineficiencia en la aprobación del presupuesto para ejecutar los programas y proyecto. Sin embargo, dentro del nivel operativo, a decir la AUVE, existe una alta coordinación, afirmación que se evidencia con un índice de recurrencia del 69% de los entrevistados, tal como lo menciona Contreras (2019) *“internamente en el equipo operativo de la UAVE la coordinación era más directa, más eficaz”*.

Así también, se evidenció que existe una limitada coordinación con las gobernaciones departamentales quienes de acuerdo con diseño serían las encargadas de desconcentrar los servicios a nivel territorial, sin embargo, debido a que los funcionarios no son parte de la UAVE, sino de las gobernaciones políticas no existe compromiso en asumir funciones para atender a la población veterana y excombatiente. Por lo que todo el trabajo se ha concentrado en la UAVE, lo ha generado que la forma de operativizar los beneficios no sea la óptima, debido a que los beneficiarios deben movilizarse desde el interior del país para obtener información y acceder a los beneficios, esto se refleja en la opinión de los informantes claves, en donde se expresa con un índice de recurrencia del 50% que existe deficiencia en la entrega de los bienes y servicios.

A partir de lo anterior y tomando en cuenta los diferentes niveles de acción que interactúan dentro de la implementación de este plan, se puede inferir que existe un bajo compromiso desde el nivel estratégico, siendo que desde los creadores del texto de la Ley no previeron la complejidad que significaba no establecer un ente con personería jurídica que implementara los beneficio. Dicha deficiencia le sigue al nivel programático, debido al bajo compromiso de las instituciones en cumplir con la operatividad de los beneficios competentes a su sector, lo cual se ha evidenciado en la baja coordinación interinstitucional existente. Esto último se da igualmente debido a que los delegados de las distintas instituciones no poseen capacidad de decisión, tal como lo dice Criollo

(2019) *“en la Comisión quien estaba designado era una persona de nivel medio, la cual venía, se informaba y reportaba, no comprometía su institución en la ejecución de los programas”*.

- Participación

Por otra parte, se tiene el elemento de la participación de los beneficiarios en los espacios de decisión, el cual es muy importante tanto a la hora de diseñar cómo implementar las políticas públicas. Dentro de la acción estratégica estudiada se ha evidenciado que desde el inicio con la creación de mesas de diálogo se incluyó la participación de los sectores de veteranos y excombatientes. Sin embargo, como dice Lahera (2008) la participación no sólo debe aumentar los canales de expresión a los sectores, sino también debe hacerla responsable de sus demandas. Así también, los líderes elegidos por sus grupos deben ser capacitados sobre la gestión de las políticas públicas, ya que como se mostró en los resultados y en el análisis, dentro de este plan, existe aún deficiencia por parte de los líderes en plantear demandas que no pueden ser operativizadas dadas las restricciones financieras o legales del Estado.

En opinión de algunos de los gestores entrevistado, la participación de los sectores ralentiza los procesos de toma de decisiones dentro de la Comisión debido a la discrepancia entre lo demandado con la capacidad del Estado en ejecutarlo, tal como lo dice Criollo (2019) *“en la administración pública no se puede disponer de los fondos de manera discrecional y eso es lo que es difícil de entender para los representantes de los beneficiarios”*. Sin embargo, es dicha participación la que permite dar legitimidad a los programas que se han ejecutado durante los últimos tres años, siendo que han sido a partir de las propuestas y aprobaciones de los representantes de ambos sectores.

Así también, en los espacios de participación se discute, en opinión de los informantes claves, la verdadera representatividad que tiene los líderes electos en la Comisión Administradora, ya que ante la existencia de variedad de organizaciones que se conciben distintas por su identidad, fracción partidaria y al origen territorial, puede generarse que los representantes no estén ejerciendo su función de representar los distintos intereses de las bases, sino perseguir los propios, tal como lo expresa uno de los representantes del sector excombatiente *“por hoy debo decir que no siento que entre las partes representadas estemos trabajando con una visión estratégica, ya que no representamos a las más de 50 asociaciones”* (Martínez, 2019).

En este proceso de diálogo y lucha por el reconocimiento a su trabajado durante el período de conflicto, se visibiliza también el trabajo de las asociaciones de ambos sectores, quienes han permitido que los mismo veteranos y excombatientes tomen conciencia como actores de un proceso importante de la realidad del país, ya que después de los Acuerdos de Paz, *“como población atomizada no les fue posible reconocerse, reencontrarse y debatir sobre su realidad, sumado a ello la dispersión geográfica, las barreras en la dinámica partidaria y la atención de las urgencias desfavorecieron la cohesión dentro de casa sector”* (STP S. T., 2014).

Como se evidencia en la opinión de los gestores del plan, con un índice de recurrencia del 69%, con las asociaciones ha existido una alta coordinación en la implementación de los programas. Esto evidencia la importancia que tienen dentro del proceso de gestión, más aún, cuando se refleja que son éstos los principales medios que la población beneficiaria utiliza para informarse, tal como se reflejó en el sondeo a los beneficiarios, donde el 68.5% respondió que su principal medio de información eran las asambleas informativas de las asociaciones a la cual pertenecían. Siendo evaluados por el 60% de ellos como medios de información regulares, ya que muchas veces se transmite información tergiversada.

- Recursos

Recursos financieros: La asignación presupuestaria ha sido insuficiente para cubrir la demanda. Dicho resultado es producto de la falta de normativa que obligue al Estado a asignar un presupuesto anual al financiamiento del plan, siendo una falla que como se mostró, viene desde el diseño de la acción estratégica.

La insuficiente asignación presupuestaria anual se evidenció con un índice de recurrencia del 88% en la opinión de los gestores del plan, además, como se muestra en la tabla 9 sobre distribución de recursos, sólo para el beneficio de pensión se destina más del 73% del presupuesto total, mientras que los otros programas disponibles y más solicitados como el de vivienda sólo se le ha asignado menos del 4% en cada año y el de beca menos del 11% lo cual ha hecho que ni siquiera se alcance a cubrir las solicitudes presentadas por los beneficiarios, tal como lo muestra el índice de cobertura, tomando como referencia solo las solicitudes, se ha cubierto en vivienda el 37.9% y en beca el 55.6%, tomando en cuenta que la recepción de solicitudes por la UAVE sólo se da en períodos cortos de tiempo, no se deja abierto durante todo el año.

Estos datos también evidencian la limitación en los recursos financieros, en donde se ha tenido que priorizar la asignación de acuerdo con las demandas y la capacidad operativa del ente. Por ejemplo, en el año 2016 que no se otorgaba aún la pensión, la mayor parte de recursos, el 83.6% fue destinado salud, tierra y educación (becas y programa de Marino Mercante). Mientras que, al iniciar con el programa de pensión en 2017, el presupuesto asignado para el total de dichos beneficios no ha superado el 15% del presupuesto total del programa. Lo cual indica que, en efecto, los recursos son asignados de acuerdo con las demandas, pero también que existe un costo de oportunidad para recibir la pensión, evidenciado en menos recursos para tierra, vivienda, salud, educación y proyectos productivos.

Recursos humanos: La disponibilidad de recursos humanos para la implementación de los programas igualmente ha sido limitada, debido a que solo durante los tres años solo se dispuso de 12 empleados de planta, debiendo ser contratados una limitada cantidad de servicios profesionales para apoyo en la implementación de los programas, así en 2016 se contó con 7 profesionales, en 2017 y 2018 con 8 (UAVE U. d., 2019). Y tomando en cuenta las funciones de atención, registro, diseño e implementación de la UAVE dichos recursos no han sido suficiente para cubrir la demanda de trabajo que requiere, tal como lo expresa el 75% de los informantes claves.

Es importante resaltar que, aunque exista poco recurso humano, la entidad presenta un alto índice de ejecución presupuestaria durante los tres años, esto, en opinión de los informantes claves, se debe en parte a la alta capacidad gerencial y de liderazgo del jefe de la UAVE, así también a la alta disposición de servicio del personal operativo, tales afirmaciones se evidencian con un índice de recurrencia del 63% cada una. Así también, más del 50% de los beneficiarios evaluó el servicio y la atención que presta dicho personal con una nota de 7 o más.

En este sentido, partiendo de los tres elementos estudiando dentro de la variable de gestión, se puede determinar que tanto la coordinación, la participación y los recursos han sido limitados para implementar de manera eficaz y eficiente el plan, sin embargo, existen elementos de la participación y del recurso humano que ha permitido legitimar las acciones y lograr una alta ejecución presupuestaria.

6.3. Bienes y servicios entregados y su aporte al propósito del plan a tres años de ejecución

A partir de la estructura analítica construida con base a la Ley y los programas que se han ejecutado durante los tres años, se observa que los bienes y servicios que se deben entregar a la población son de 5 naturalezas distintas:

- Transferencias monetarias,
- Créditos preferenciales,
- Transferencias de bienes inmuebles,
- Servicios de salud preferencial
- Servicios de educación preferencial

Sin embargo, el componente créditos no se ha otorgado, mientras que servicios de educación sólo existió un programa ad hoc que no tuvo seguimiento en la población beneficiada. Por tanto, a continuación, se analiza el aporte de los componentes entregados.

- Transferencias monetarias

En el caso de las transferencias monetarias se evidenció que durante los tres años fue el componente al que más recursos se le destinó, encontrándose dentro de él el programa de pensión, subsidio a vivienda, subsidio a educación y financiamiento a proyectos productivos (asociativos). Dichos beneficios son materializados en una transferencia de \$50.00 USD en el caso de pensión, \$100.00 USD en el caso de subsidio a educación, ambos asignados mensualmente; una transferencia para mejora de vivienda de \$1,694.84 o construcción de \$3,645.18 y proyectos productivos que depende el monto solicitado por las asociaciones. Encontrándose dentro de este mismo componente la entrega de indemnización, del cual no se ha creado mecanismos ni montos para su entrega.

- Pensión

En el caso de pensión, se mostró que actualmente tiene una cobertura del 100% del total de la población en registro. Con este bien, los beneficiarios tienen un nivel de satisfacción medio, al ser evaluado con un 5 (en escala del 1 al 10), siendo la principal razón el monto recibido.

Tomando en cuenta los datos disponibles únicamente del 23% de la población de la que se tiene información socioeconómica (que son solo excombatientes), en donde se evidenció que para el 2011, el 65.4% vivía en condiciones de pobreza extrema, con un nivel académico promedio de 3.1 grado y donde la principal actividad del 33% de ellos era el sector agropecuario. Partiendo de ello, se tiene que al menos para este sector, al tener un ingreso mínimo de \$202.88 USD (MTPS, 2018) con los \$50.00 USD incrementa su ingreso en un 24.6%, logrando cubrir con esto, el costo de la canasta básica urbana, que para inicios del 2019 tenía un costo de \$199.49 USD (Molina, 2019). Esto se evidencia en la opinión del 12.5% de los beneficiarios encuestados, para quienes el plan está aportando muchos a mejorar sus condiciones socioeconómicas, ya que sólo pensión les significa un ingreso directo.

- Educación

Por otra parte, el subsidio a la educación, hasta la fecha ha tenido una mediana cobertura del 55.6% tomando de referencia únicamente las solicitudes recibidas por la AUVE. Para ver el aporte que genera, se debe considerar que es un ingreso exclusivo para gastos universitarios, el cual en el 2018 tenía un costo promedio anual, solo en arancel de \$829.45. En este sentido, los \$1,000 USD

asignados a un becario durante el año, en promedio le son suficientes al menos para cubrir los costos de arancel. Costo que la familia destina a cubrir otros rubros del hogar. Ante ello, dicho programa fue evaluado con un 7.5, indicando que existe una alta satisfacción por parte de los veteranos y excombatientes en el beneficio que reciben sus hijos, considerando que dicha evaluación es exclusiva de población encuestada que tienen hijos becarios, que del total de la muestra sólo es el 10%.

Sin embargo, es de considerar que la baja demanda del programa de beca, respecto del total que podría ser (en promedio 2 por veterano/excombatiente) se da debido al desconocimiento de la población tanto en la existencia del beneficio como en el proceso para acceder a él, tal como se muestra en la opinión, en donde el 52.5% conoce que existe el programa.

En este sentido, en opinión de los gestores, son las transferencias monetarias las que más aportan a la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población. Con un índice de recurrencia del 100% de los gestores y una evaluación promedio de 6.8 por parte de los beneficiarios, se puede inferir que, al menos este componente aporta a la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población veterana y excombatiente.

Sin embargo, tal afirmación se vuelve contraria cuando se analiza tanto la opinión de los gestores como la de los beneficiarios, para quienes la implementación del plan (es decir los 5 componentes) aporta poco a las condiciones socioeconómicas, esto se evidencia en la opinión del 71.7% de los beneficiarios encuestados y con un índice de recurrencia del 63% por parte de los gestores entrevistados.

Por otra parte, tanto gestores como beneficiarios por unanimidad consideran necesaria la continuidad de la implementación del plan, es decir, tanto para el 100% de los encuestados como para el 100% de los entrevistados. Así también se evidenció que dicha continuidad es necesaria debido a que, hasta la fecha ambos grupos también reflejan que se ha avanzado poco en la entrega de los bienes y servicios del plan, esto evidenciado en la opinión del 62.5% de los encuestados y con un índice de recurrencia por parte de los entrevistados del 50%.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Ante lo anteriormente discutido en el estudio y a partir de los resultados del análisis de las 4 variables a decir, justificación, el diseño, la organización, los resultados obtenidos a tres años de ejecutado el plan, se concluye que:

Conclusiones de razones de atender las demandas de los sectores en el contexto actual:

- Existen elementos que permiten justificar la intervención en el contexto actual. Dentro de ellos están la deuda política y económica del Estado con el sector excombatiente y veteranos; el interés político partidario tanto del ejecutivo como del legislativo; la capacidad de demanda del ambo sectores, así como las bajas condiciones socioeconómicas en la que aún se encuentra parte de esta población, por tanto, dichos elementos justifican la continuidad de plan.
- Tanto en el diseño como en la implementación del plan ha primado el aspecto político más que lo técnico, siendo que en una política pública de excelencia, como se vió con Lahera (2008), debe existir una adecuada conjunción entre ambos aspectos, es decir, entre lo óptimo y lo posible.

Recomendación:

- Se deben fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública dentro del cual exista la obligación de realizar estudios técnicos con requisitos mínimos que permita impregnar carácter técnico y no sólo político a acciones estratégicas que comprometen fondos públicos.

Conclusiones de diseño

- El diseño no ha facilitado el proceso de implementación del plan estudiado.
- La Asamblea Legislativa aprobó de una Ley con muchas carencias técnicas debido a que no existió un estudio previo sobre el total de población que sería beneficiaria, sus características socioeconómicas, el impacto que generarían los beneficios en la población, así como la capacidad del Estado en financiar los beneficios.
- Los gestores han tenido como fin cumplir la Ley más que lograr el propósito del plan. Los bienes y servicios que se entregan a la población veterana y excombatiente no han sido diseñados para lograr el propósito del plan, primando el hecho de cumplir con los beneficios establecidos en la normativa que responden a necesidades de hace 27 años, los mismos establecidos en los Acuerdos de Paz. Por tanto, los bienes y servicios se entregan sin tener un estudio de las condiciones socioeconómicas actuales de la población beneficiaria.
- Existe un registro general de beneficiarios, sin embargo, existe limitada información sobre las características de la población, lo que limita una adecuada definición de la población objetivo de los programas, eso provoca desconocimiento sobre la cobertura que se está teniendo con los diferentes componentes.
- En términos normativos se estableció una homogeneidad de la población beneficiaria. Ante ello, todos los beneficios establecidos y los programas diseñados por el ente operador están orientado a toda la población en el registro (siempre que cumpla con los requisitos administrativos). Sin embargo, se evidenció que dentro de esta población existen diferencias que permiten identificarla como una población heterogénea. Esto debido a que al menos en la variable ingreso, existe población que se encuentra en extrema pobreza y población no pobre que tiene ingresos 8.7 veces más que los de pobreza extrema (STP S.

T., 2014), dicha variable no se ha considerado en ninguno de los programas que se han implementado, entregándose de manera universal, sin tener focalización por grupos de ingreso.

- Los requisitos existentes para el acceso a cada uno de los programas son de carácter más administrativo que de condición socioeconómica.
- No se han diseñado herramientas de seguimiento y evaluación que permita al ente operador identificar el nivel de cumplimiento que tiene el propósito.
- Las atribuciones de los actores no se definieron claramente desde la etapa de diseño de la Ley. Esto debido a que no se le generó personería jurídica a la Comisión Administradora, por tanto, su facultad está limitada a recomendar, teniendo el poder de decisión en el uso de los recursos el ministro.
- La estructura de la entidad ejecutora es ineficiente para operativizar los programas diseñados dado su estructura burocrática para ejecutar el presupuesto asignado a su ramo.

Recomendaciones de diseño:

- Realizar un estudio tanto de la población en registro como aquella población potencial a incorporarse, identificando sus características socioeconómicas para determinar la población objetivo de cada uno de los productos estratégicos entregados.
- Los gestores deben actuar desde una mirada estratégica que les permita gestionar las acciones bajo los márgenes de la Ley, pero sin perder el propósito de la intervención. Algo útil sería tener presente en el diseño de cada estrategia la estructura analítica del plan y adecuar sus funciones a dicha estructura.
- Ante el carácter especial de la Ley y considerando el propósito de la intervención las instituciones deben ser más accesibles con sus requisitos administrativo, pero, además, se deben crear requisitos de condición, como el de vulnerabilidad y necesidad que privilegie la entrega a aquellos grupos con más edad, menores ingresos, por ejemplo. Lo cual es posible dado el carácter de progresividad que otorga la Ley en la entrega de beneficios, por lo que está en manos de los diseñadores de los programas establecer dichos criterios que son legalmente permitidos.
- Dada la falta de margen de maniobra real del área estratégica que diseña e implementa el plan ante la falta de personería jurídica, es necesario descentralizar la función operativa mediante la creación de una entidad con capacidades legales, financieras y con delegados de alto nivel que puedan tomar decisiones y comprometer a la institución dentro de los acuerdos tomados por dicho ente. Esto permitirá hacer más eficiente la gestión de las acciones estratégicas dado el margen de maniobra real que tienen gestores en instituciones de este tipo (agencias).

Conclusiones de gestión:

- Existen elementos de gestión que no han facilitado el proceso de implementación.
- Existe baja coordinación interinstitucional debido a que las instituciones parte de la Comisión no han tenido el compromiso de asumir la operatividad de los beneficios que le competen a su sector, siendo la coordinación más efectiva con aquellas a las que se les destina recursos propios de veteranos.

- Que, aun considerando el carácter especial de la Ley, la mayor parte de instituciones pertenecientes al subsistema de producción no han adecuado sus procesos y requisitos para la entrega de los beneficios de manera preferencial.
- Internamente la Unidad operativa (UAVE) presenta una alta coordinación debido al alto liderazgo de las jefaturas, así como al compromiso de los funcionarios en la entrega de los bienes y servicios del plan.
- Los recursos financieros, humanos y de infraestructura no han sido suficientes para atender las demandas de la población en los tres años en que se ha implementado el plan.
- Existe una alta concentración de funciones en el personal de la AUVE para operativizar los beneficios a toda la población en todo el territorio nacional.
- La participación de los beneficiarios en la Comisión ha permitido que se de legitimidad en los procesos y decisiones en el uso de los recursos, sin embargo, genera ralentización en los procesos de toma de decisiones dadas las demandas planteadas y la escasa capacidad financiera del ente operador para cubrir sus demandas.
- Existe alto porcentaje de desinformación por parte de los beneficiarios en cuanto a los mecanismos de acceso de los bienes y servicios que entrega el ente operador.

Recomendaciones de gestión:

- Se debe desconcentrar al ente operado mediante la asignación de funciones a promotores departamentales que respondan directamente a las jefaturas de la UAVE.
- Se debe fortalecer los mecanismos de difusión de información por parte del ente ejecutor para cubrir la brecha de desinformación existente en los beneficiarios sobre los bienes y servicios y su forma de acceso.

Bienes y servicios y su aporte al propósito a tres años de ejecución

- Los bienes y servicios que de acuerdo con diseño deben entregarse con el plan son 5: transferencias monetarias, créditos preferenciales, transferencias de bienes inmuebles, servicios de salud preferencial y servicios de educación preferencial. Sin embargo, a tres años de ejecución, solo existen programas que responden a 3 de ellos, es decir, transferencias monetarias, transferencia de bienes inmuebles y servicios de salud preferencial. Por tanto, según diseño, existen dos componentes que están aportando cero al propósito, siendo el de créditos preferenciales y servicios de educación preferencial. Sin embargo, dadas las carencias del diseño en caracterizar socioeconómicamente a la población, puede darse el caso que algunos componentes aun entregándose no contribuyan a cumplir el propósito, lo que en este estudio no se pudo determinar debido a las mismas razones.
- El componente en el que existe mayor consenso aporta a las mejoras socioeconómicas es el de transferencias monetarias, dado que existe un incremento del ingreso directo en los beneficiarios.
- Existe consenso en que en la integralidad del plan este aportando poco al cumplimiento del propósito.
- Existe consenso en que es necesaria no solo la continuidad del plan sino la mejora de este en cuanto a la forma de entrega de los bienes y servicios y en la cobertura de estos.

Recomendaciones de los bienes y servicios entregados:

- Estudiar la pertinencia de los productos estratégicos entregados o por entregar en la contribución a la mejora socioeconómica de la población beneficiaria. Esto parte por conocer las necesidades reales actuales de la población.
- Es necesario el establecimiento de criterios de necesidad y vulnerabilidad que permitan focalizar los recursos a los grupos con tales características, si lo que se quiere es cumplir con el propósito más que la Ley.
- Para mejorar tanto la forma de entrega como la cobertura es necesaria la desconcentración territorial de los servicios del ente operador, esto le permitirá a la población más información y acceso a los bienes y servicios entregados.

Conclusión desde las políticas públicas:

A partir de lo discutido en el marco teórico y los resultados presentados, se evidencia la importancia que tiene tanto lo político como lo técnico en la gestión de las políticas públicas. Sin embargo, con este estudio se pone en evidencia que en el país sigue primando el elemento político ante el técnico, lo que genera que existan políticas públicas mal diseñadas, con mucha dificultad para su implementación y por ende con bajo impacto en el cambio de las condiciones de vida de las poblaciones.

Recomendación final:

Reformar la Ley en base a estudios socioeconómicos de los beneficiarios, con beneficios pertinentes a las necesidades actuales, una población objetivo-caracterizada, una entidad ejecutora descentralizada y desconcentrada y una asignación de recursos definida. Esto permitirá a los gestores usar dicho instrumento como un medio para lograr el propósito.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Amaya, P. J. (11 de septiembre de 2019). Entrevista de informates clave para el Análisis de la Implementación de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes. (D. Ortega, Entrevistador)
- Arenas, M. (2013). *El Marco Lógico como una herramienta a tres problemas*. Fides Et Ratio.
- Asamblea Legislativa. (23 de enero de 2019). Ley Espacial para regular los beneficios y prestaciones sociales de los veteranos militares de la fuerza armada y excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que participaron en el conflicto armado interno de El Salvador del prim. *Página Web Asamblea Legislativa*.
- Asamblea Legislativa, d. I. (2015). Ley de beneficios y prestaciones sociales para los veteranos militares de la Fuerza Armada y excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que participaron en el conflicto armado interno. *Diario Oficial*.
- Associated Press. (Abril de 29 de 2016). *Associated Press News*. Obtenido de El Salvador: Veteranos de guerra piden indemnizaciones:
<https://www.apnews.com/a5e01b1ce52a4beda87701bb49191357>
- BBC. (13 de Agosto de 2013). *BBC New Mundo*. Obtenido de Arrestan 73 veteranos de guerra por protestas en El Salvador:
https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/08/130812_ultnot_salvador_veteranos_arrestados_ng
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Callejas, I. I. (08 de septiembre de 2019). Entrevista de informates clave para el Análisis de la Implementación de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes. (D. Ortega, Entrevistador)
- Castillo, S. A. (2007). *Evaluación de los programas de educación del nivel de básica en Chile*. Santiago de Chile: Repositorio Universidad de Chile.
- Cifuentes, E. J. (2016). Del régimen jurídico de la reparación de víctimas y acuerdos de paz: un estudio comparado. Tendencia sobre integralidad. *Universidad Católica de Colombia*, 30.
- CONPES, C. N. (2018). Política Nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP. *Gobierno de Colombia*.
- Contreras, E. F. (18 de septiembre de 2019). Entrevista de informates clave para el Análisis de la Implementación de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes. (D. Ortega, Entrevistador)
- Cortázar, J. C. (2007). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. En J. C. (Editor), *Entre el Diseño y la Evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo BID.

- Criollo, N. (10 de septiembre de 2019). Entrevista de informates clave para el Análisis de la Implementación de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes. (D. Ortega, Entrevistador)
- Cruz, M. C. (26 de septiembre de 2019). Entrevista de informates clave para el Análisis de la Implementación de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes. (D. Ortega, Entrevistador)
- Dávila, C. (2001). *Teorías Organizacionales y Administración: Enfoque crítico*. Bogotá: McGraw-Hill.
- de la Fuente, J. (2018). Curso de Evaluación Social de Proyectos. Santiago.
- DIGESTYC, D. G. (23 de Junio de 2017). *Ministerio de Salud*. Obtenido de Pirámide Poblacional año 2016 nivel país y departamental : https://www.salud.gob.sv/archivos/DVS/piramides2016/Piramides_Poblacionales_ELS_2016.pdf
- EFE. (08 de Enero de 2013). *América Economía*. Obtenido de Veteranos de guerra salvadoreños bloquean paso por fronteras y al aeropuerto: <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/veteranos-de-guerra-salvadorenos-bloquean-paso-por-fronteras-y-al-aeropue>
- El Mundo. (4 de Octubre de 2012). *La Nación*. Obtenido de El Mundo: <https://www.nacion.com/el-mundo/veteranos-de-guerra-del-ejercito-salvadoreno-reclaman-indemnizaciones/4HDEVHGFDFALDDTVMMMLQBPY7TI/story/>
- Flick, U. (2004). *Introducción a la Investigación Cualitativa: Muestreo en la Investigación Cualitativa*. Madrid: Morata.
- Funes, V. M. (23 de septiembre de 2019). Entrevista de informates clave para el Análisis de la Implementación de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes. (D. Ortega, Entrevistador)
- GOES, G. d. (2010). Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, Segunda Parte: Apuestas estratégicas, prioridades, objetivos y metas. En S. T. Presidencia. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- GOES, S. T. (2014). *Plan Quinquenal de Desarrollo, El Salvador productivo, educado y seguro*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- GOES-FMLN, G. d. (1992). Acuerdos de Chapultepec. *Secretaría Nacional de Comunicaciones*.
- GOES-STP, G. d. (2015). *Plan Quinquenal de Desarrollo: El Salvador Productivo, Educado y Seguro*. Santa Tecla: Imprenta Ricaldone.
- Guáqueta, A. (2005). *Desmovilización y reinserción en El Salvador: Lecciones para Colombia*. Fundación Ideas para la Paz.
- Hernández, A. M. (2018). De la locura a la esperza truncada: memorias de desarme, desmovilización y resinserción de excombatientes en El Salvador postconflicto. *Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora*.
- IDHUCA, I. d. (2009). El Salvador: Verdad, Justicia y Reparación. La Deuda Histórica con las Víctimas y la Sociedad.

- Jadue, D. (2009). Planificación y Gestión Estratégica: Un camino hacia el desarrollo sustentable. *Revista INVI*, 12.
- JMB, A. y. (2011). *Tabla de Salario Mínimo 2006-2011 en El Salvador*. Obtenido de http://www.jmbauditores.com/documentos/Comunicados%20y%20Acuerdos/salarios_ultimos_5.pdf
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile : Fondo de Cultura Económica .
- López, O. (1 de Marzo de 2019). *Diario Colatino*. Obtenido de FONAVIPO entrega subsidios para vivienda a veteranos y excombatientes: <https://www.diariocolatino.com/fonavipo-entrega-subsidios-para-vivienda-a-veteranos-y-excombatientes/>
- LPG, L. P. (23 de enero de 2017). *La Prensa Gráfica*. Obtenido de Ley de Beneficios para Veteranos solo fue un acto electoral del gobierno : <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/La-ley-de-beneficios-para-veteranos-solo-fue-un-acto-electoral-del-gobierno-20170123-0089.html>
- Majano, R. A. (14 de septiembre de 2019). Entrevista de informates clave para el Análisis de la Implementación de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes. (D. Ortega, Entrevistador)
- Martínez, H., & Lefebvre, I. (2019). La reincorporación económica de los excombatientes de las FARC: Retos y Riesgos a Futuro. *FIP, Fundación Ideas para la Paz*.
- Martínez, J. (10 de Septiembre de 2019). Entrevista de informates clave para el Análisis de la Implementación de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes. (D. Ortega, Entrevistador)
- Martínez, J. L. (2016). La Organización como sistema: el modelo organizacional contemporáneo. *Instituto Tecnológico de Sonora*. Obtenido de file:///C:/Users/deydi/Downloads/201604.pdf
- MIGOBDT, M. d. (2017). Presupuesto 2017 Ramo Gobernación y Desarrollo Territorial .
- MIGOBDT, M. d. (2018). Presupuesto Ramo Gobernación y Desarrollo Territorial.
- MIGODT, M. d. (13 de Noviembre de 2018). *Página Web del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial*. Obtenido de <https://www.gobernacion.gob.sv/?p=22151>
- Ministerio de Hacienda, D. G. (2010). Política de Inversión Pública 2010-2014. San Salvador: Transparencia Fiscal, Gobierno de El Salvador.
- MINSAL-GOES, M. d. (Mayo de 2016). Manual de Organizaciones y Funciones de la Unidad de Atención a la Persona Veterana de Guerra. *Página Web Ministerio de Salud*.
- Molina, K. (20 de Octubre de 2019). *El Salvador. com*. Obtenido de El precio de la canasta básica ha subido \$29 en los últimos diez años: <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/el-precio-de-la-canasta-basica-ha-subido-29-en-los-ultimos-diez-anos/651329/2019/>
- Morales, N. (28 de Septiembre de 2018). *Diario La Página*. Obtenido de Ministro de Hacienda confirma que impuesto FEFE será destinado a veteranos de guerra: <https://www.lapagina.com.sv/nacionales/ministro-de-hacienda-confirma-que-impuesto-fefe-sera-destinado-a-veteranos-de-guerra/>

- MTPS, M. d. (27 de Febrero de 2018). *Salarios Mínimos 2018*. Obtenido de Tarifas de salarios mínimos vigentes a partir del 1 de enero del 2018: <http://www.mtps.gob.sv/avisos/salarios-minimos-2018/>
- Nación, L. (04 de Octubre de 2012). *La Nación.El Mundo* . Obtenido de Veteranos de guerra del ejército salvadoreño reclaman indemnizaciones: <https://www.nacion.com/el-mundo/veteranos-de-guerra-del-ejercito-salvadoreno-reclaman-indemnizaciones/4HDEVHGFDFALDDTVMMMLQBPY7TI/story/>
- Navarro, H., King, K., Ortigón, E., & Pacheco, J. F. (2006). *Pautas Metodológicas de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales y lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES.
- Ocampo, J. A., Ortigón, E., & Pacheco, E. A. (2003). *Bases conceptuales para el ciclo del curso sobre gerencia de proyectos y programas*. Santiago: ILPES, CEPAL.
- Ortigón, E. (2015). *Políticas Públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Huancayo: Universidad Continental del Perú.
- Ortigón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. *Naciones Unidas*.
- Pacheco, J. F. (Marzo de 2010). Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública. *CEPAL*.
- Pacheco, J. F. (2017, documento de trabajo). *Marco conceptual para el diseño de Sistemas de Planificación para el Desarrollo*. Santiago de Chile: En Edición.
- Paula Darville A., R. D. (2017). *Cobertura Evaluación de Programas e Instituciones Públicas*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.
- Presidencia de la República. (2016). *Reglamento de la Ley de beneficios y prestaciones sociales para los veteranos militares de la Fuerza Armada y excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que participaron en el conflicto armado interno*. San Salvador: Diario Oficial.
- Robinson, M. (2014). *Manual sobre la Elaboración del Presupuestos Basado en Resultados*. Centro Regional de Aprendizajes sobre Evaluación y Resultados (CLEAR).
- Rodriguez, M. (13 de Septiembre de 2019). Entrevista de informates clave para el Análisis de la Implementación de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes. (D. Ortega, Entrevistador)
- Rubio, G. M. (2012). Key Choices for a Menu of Evaluations. En G. Lopez-Acevedo, P. Krause, & K. Mackay, *Building Better Policies The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems* (págs. 121-134). Washington, D.C.: The World Bank.
- SETEPLAN, S. T. (17 de Agosto de 2010). Mesa de diálogo con veteranos del conflicto armado. San Salvador. Obtenido de <http://2009-2014.secretariatecnica.gob.sv/component/k2/item/100-mesa-de-di%C3%A1logo-con-veteranos-del-conflicto-armado.html?tmpl=component&print=1>
- SETEPLAN, S. T. (14 de septiembre de 2011). *Presidencia de la República* . Obtenido de Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia : <http://2009->

2014.secretariatecnica.gob.sv/novedades/publicaciones/plan-quinquenal-de-desarrollo/2009-2014.html

SETEPLAN, S. T. (14 de Enero de 2012). *Presidencia de la República* . Obtenido de Presidente anuncia medidas de apoyo a veteranos y veteranas del FMLN: <http://2009-2014.secretariatecnica.gob.sv/component/k2/item/372-presidente-anuncia-medidas-de-apoyo-a-veteranos-y-veteranas-del-fmln.html>

Sprekels, R. (2014). Arena, FMLN y los sucesos del 5 de julio del 2006 en El Salvador: violencia e imaginarios políticos. *TRACE*, 62-81.

STP, S. T. (17 de Agosto de 2010). Mesa de diálogo con veteranos del conflicto armado. San Salvador. Obtenido de <http://2009-2014.secretariatecnica.gob.sv/component/k2/item/100-mesa-de-di%C3%A1logo-con-veteranos-del-conflicto-armado.html?tmpl=component&print=1>

STP, S. T. (2012). *Resultados del Registro Nacional de Veteranos y Veteranas del FMLN*. San Salvador: Gobierno de El Salvador. Obtenido de <file:///C:/Users/deydi/Downloads/presentacin%20resultados%20registro%20nacional%20de%20veteranos%20y%20veteranas%20fmln.pdf>

STP, S. T. (2014). *Mesa de Diálogo con Veteranos del Histórico FMLN*. San Salvador: GOES, Gobierno de El Salvador.

Tapia, E. M. (2012). Gestión por políticas: Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública. *Pensamiento Jurídico*.

Transparencia Activa. (7 de Marzo de 2019). *Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Presidencia de la República de El Salvador*.

UAVE, U. d. (2016). Organigrama de Unidad de Atención a Veteranos y Excombatientes. *Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial*.

UAVE, U. d. (2019). *Informe Financiero UAVE*. San Salvador: Documento Administrativo .

UAVE, U. d. (2019). *SIVET, Informe de solicitud de beneficios durante los años 2016-2019*. San Salvador: Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial .

UAVG, U. d. (2019). Memorandum 2019-6020-253. *Ministerio de Salud de El Salvador*.

Uña, G. (2008). Evaluación Comprehensiva del Gasto de Chile: principales características. *ILPES* (pág. 18). Santiago de Chile: CEPAL.

Valencia, M. M. (18 de Septiembre de 2019). Entrevista de informates clave para el Análisis de la Implementación de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes. (D. Ortega, Entrevistador)

Velásquez, E. (13 de Enero de 2012). *El Salvador.com*. Obtenido de Funes anunció beneficios para los veteranos: <http://archivo.elsalvador.com/especiales/2012/acuerdosdepaz/noticia8.asp>

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Method (Third Edition)* . Thousand Oaks, CA: Sage Publication.

9. ANEXOS

ANEXO 1: Principales características socioeconómicas del sector de excombatientes a partir del registro de excombatientes levantado por la SETEPLAN en 2012.

- Características sociodemográficas:

Tabla 13: Características sociodemográficas del sector excombatiente

Características		Número de personas	
		Absoluto	Relativo%
1	Sexo	25,461	100
	Masculino	14,484	56.9
	Femenino	10,977	43.1
2	Edad	25,461	100
	30-39	3,729	14.6
	40-49	7,915	31.1
	50-59	6,554	25.7
	60-Más	7,253	28.5

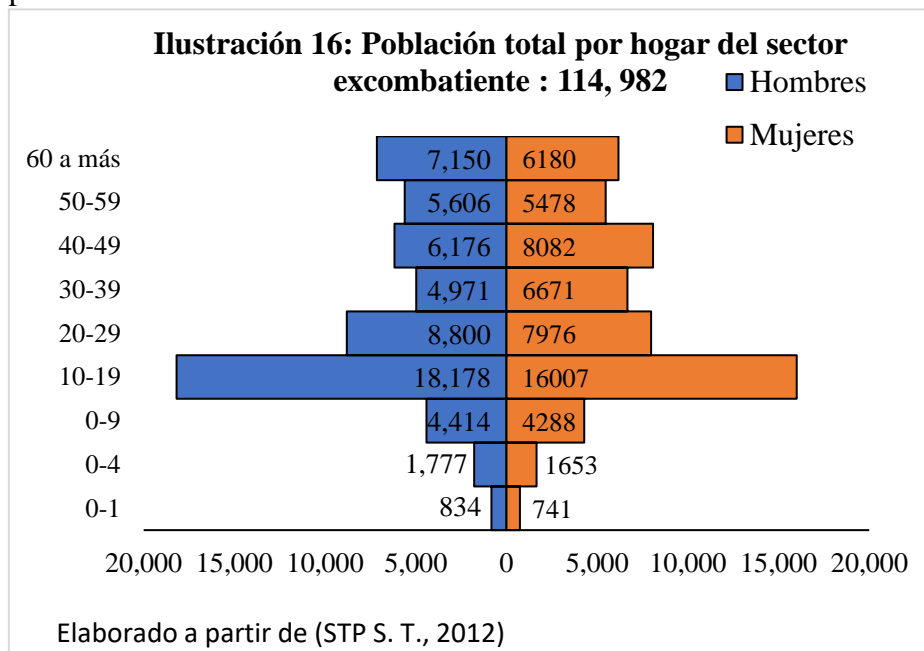
Fuente: (STP S. T., 2014)

Uno de los resultados dentro de las características sociodemográficas que se obtuvo, a partir de la información obtenida con el proceso de encuesta y registro, fue la identificación del sector excombatiente tanto masculina como femenina, prevaleciendo, como se muestra en la tabla 13, la primera población con 14,484 hombres, sin embargo, es de notar que el porcentaje de mujeres veteranas es igualmente alto, con un total de 10,977.

Otra de las variables importantes que se midió fue la edad de esta población, siendo el 85.4% de 40 años o más, lo que, debido a la característica de la población y teniendo en cuenta los 12 años que duró la guerra y los que habían transcurrido hasta el 2011, a decir 19 años, que sumaban en total 31 años, es coherente que la mayoría de los y las excombatientes tengan 40 años o más. Por lo cual también se genera la duda sobre el 14.6 restante que decía tener de 30 a 39, sin embargo, no se tiene datos sobre si esta población en efecto combatió durante un período de tiempo en los últimos años del conflicto (ya que, en efecto, desde niños servían en la guerrilla) o si se dio el fenómeno del polizón durante el proceso de levantamiento de información.

Otra de las variables importantes que se midió fue la edad de esta población, siendo

La ilustración 16 muestra, considerando una población de excombatientes inicial de 25,401, la población total tomando en cuenta la familia de cada excombatiente. Ante ello, para esa fecha, se



podía decir que el promedio de integrantes de una familia de un excombatiente era de 4.5. Así también, dentro del grupo familiar, se tenía que el rango con mayor población era el de 10 a 19 años, que representaba el 33.7%, mientras que la población de 30 años o más representaba un 58.35% como se muestra en la figura.

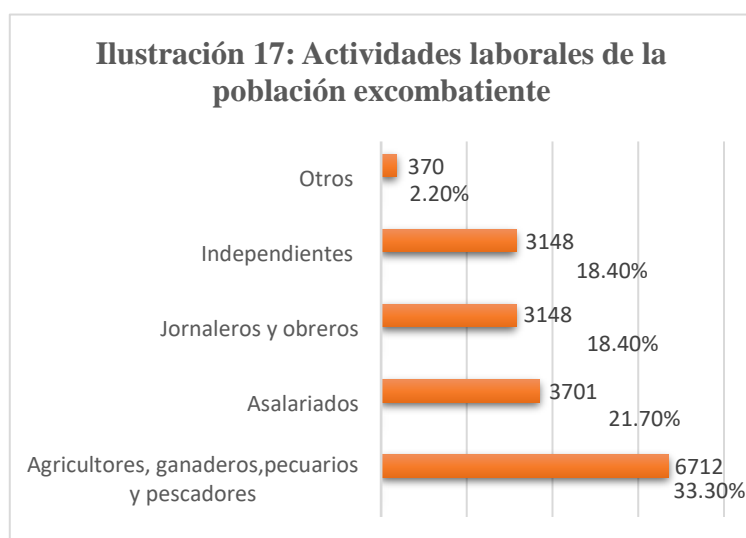
- Características Socioeconómicas:

En cuanto a las características socioeconómicas del hogar, como se muestra en la tabla 14, se tiene que en promedio la edad del jefe de hogar era para el año 2011 de 52.8. Con un grado de estudio aprobado de 3.1, lo cual indica un bajo nivel de estudios de educación formal. Así también, la familia de un excombatiente, compuesta por 4.5 miembros, tenía un promedio familiar mensual de \$189.5 USD, lo que significa aproximadamente un salario y medio del mínimo en el sector agropecuario para el año 2011, el cual era de \$104.98 USD (JMB, 2011).

Tabla 14: Características socioeconómicas por hogar del sector excombatiente

Sexo	Edad promedio del jefe(a) del hogar	Grado de estudio aprobado	Ingreso promedio familiar mensual	Total, miembros por hogar
Hombre	53.7	3.4	202.9	4.5
Mujer	51.7	2.7	171.8	4.5
Total	52.8	3.1	189.5	4.5

Fuente: (STP S. T., 2012)



Elaborado a partir de (STP S. T., 2012)

En esta misma dimensión socioeconómica, se tiene que las actividades laborales y las principales fuentes de ingreso del sector excombatiente, eran para el año 2011, en principio las actividades agrícolas, con un 39.3% y en menor medida las otras actividades que se muestran en la ilustración 17.

Hay que señalar, que, dentro de esta variable, no todos los excombatientes contestaron (STP S. T., 2014), por lo que los porcentajes no suman el total de población encuestada.

En cuanto al índice de pobreza, como lo muestra la tabla 15, se tiene que el 65.4% del total de excombatientes para el 2011 vivían en pobreza extrema, lo cual significa que sus ingresos per cápita no alcanzan a cubrir el costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). La pobreza relativa tiene una incidencia del 21.6%, siendo aquellos que sus ingresos per cápita no alcanzan a cubrir el costo de la CBA Ampliada (dos veces el valor de la CBA), siendo el costo de la CBA en la zona urbana de \$45.12 USD y rural de \$27.80 USD (STP S. T., 2014). Así también, los no pobres representaban un 13.1%..

Tabla 15: Condiciones de pobreza de la población excombatiente

Sexo	Extrema	Relativa	No pobres	Total
Hombre	9036	3266	2138	14440
Mujer	7567	2209	1185	10961
Total	16603	5475	3323	25401
%	65.4	21.6	13.1	100

Fuente: (STP S. T., 2012)

La tabla 16 presenta algunos indicadores socioeconómicos según la categoría de pobreza que se presentó, por cada miembro del hogar de los excombatientes.

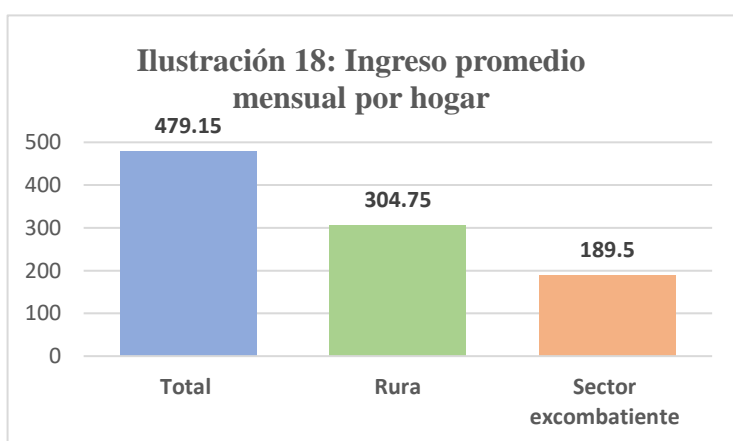
Tabla 16: Indicadores socioeconómicos de acuerdo con la categoría de pobreza del excombatiente

Indicadores socioeconómicos	Categoría de pobreza			Total
	Extrema	Relativa	No pobre	
Miembros por hogar	5.0	3.9	3.1	4.5
Ingreso per cápita del hogar en USD	\$20.37	\$61.56	\$177.76	\$50.67
Ingreso por hogar	\$101.85	\$240.084	\$551.056	

Elaboración propia a partir de (STP S. T., 2014, p. 37)

Así, se tiene que los hogares en condición de pobreza extrema poseían el mayor número de miembros por hogar y los ingresos promedios mensuales más bajos, en relación con los hogares en condición de pobreza relativa o los no pobres.

El ingreso promedio mensual de los hogares pobres presentaba un déficit de \$30 USD con respecto al promedio, en tanto que los ingresos de los hogares en pobreza relativa y los no pobres presentaron una situación inversa, dado que se ubicaron por encima del promedio (STP S. T., 2014). Algo importante de hacer notar es también la brecha que se reflejó entre los hogares de extrema pobreza y los no pobres, siendo el ingreso de estos últimos 8.7 veces mayor que el de los de extrema pobreza y tomando en cuenta los datos anteriores sobre los porcentajes que componían cada tipo de hogar, se tiene que el 65.7% de los excombatientes vivía con \$20.37 USD mensual, al igual que los demás miembros de su familia, lo cual concuerda con lo planteado anteriormente sobre la incapacidad de estos excombatientes y su familia de cubrir el costo de la CBA, la cual como se mencionó sólo en la zona rural tenía un costo de \$27.80 mensual.



Por otra parte, en la ilustración 18 se muestra por hogar el promedio de ingresos que en el 2011 se tenía. A nivel país, el ingreso por hogar en promedio era de \$479.15 USD, de acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2010 (EHPM) (STP S. T., 2014, p. 28), mientras que la población excombatiente estaba 2.5 veces por debajo del promedio nacional, con un ingreso promedio de \$189.5

Elaborado a partir de (STP S. T., 2012)

ANEXO 2: Descripción del beneficio de prestación económica que establece la Ley

Beneficio de Prestación económica	
Descripción	<p>Éste beneficio tiene su fundamento en el art.4 y 5 de la Ley, en los cuales se establece el derecho a una pensión mensual, cuyo monto sería establecido en cada ejercicio fiscal por el Ministerio de Hacienda y a propuesta de la Comisión.</p> <p>La comisión estableció, de acuerdo con la disponibilidad de recursos que la pensión se establecería en principio con un monto de \$50.00 USD mensual, en principio a aquellas personas de 60 años o mayores, luego se fue expandiendo a personas de 69, 68 hasta lograr cubrir en la actualidad a la totalidad de veteranos y excombatientes que se encuentran en registro y que cumplen con los requisitos que por ley se establecen.</p>
Proceso para la entrega del beneficio	<p>Para la entrega de la pensión, la AUVE creó el Manual de Procedimientos de pago de Pensiones a Veteranos y Excombatientes, donde se describe el proceso mediante el cual se ejecutan las acciones institucionales (MIGOBDT), para la realización del pago de pensiones. Se involucran en el proceso de pagos de la pensión:</p> <ul style="list-style-type: none">-MIGOBDT: Mediante UAVE, Unidad Financiera Institucional y Gobernaciones Político-Departamentales.-Banco Hipotecario: instituciones que actuara como Intermediario para hacer efectivo el pago a los beneficiarios. <p>El pago de pensión al beneficiario se genera de forma mensual, siempre y cuando los beneficiarios hayan comprobado su estado de sobrevivencia; procedimiento que se realizara por la Unidad de Atención a Veteranos en periodos establecidos por la misma.</p> <p>Si el beneficiario no reporta la sobrevivencia en las fechas indicadas por la Unidad de Atención a Veteranos, no se hace efectivo el depósito para el pago de la pensión.</p> <p>La constancia de sobrevivencia es el documento legal que autoriza el inicio del pago de pensión.</p>
Requisitos para la entrega	<p>En principio, el primero requisito para gozar de este beneficio es este ingresado en Sistema de Veteranos que administra la UAVE.</p> <p>En segundo lugar, haber firmado la hoja de sobrevivencia en el plazo estipulado por la UAVE.</p> <p>Por otra parte, aunque se esté inscrito en dicho registro, no puede gozar de este beneficio los veteranos y excombatientes que:</p> <ul style="list-style-type: none">- Ya gozan de una pensión-Han recibido indemnización declarada comprobada por alguna institución-Han fallecido

Presupuesto total asignado a este beneficio	2016	De un presupuesto total asignado y disponible de \$1.910,466.00, no se destinaron fondos para este beneficio.
	2017	De un presupuesto total asignado y aprobado por la comisión de \$5.522,292.45, se destinó a este beneficio un total de \$4,036,500.0 USD, correspondiendo a un 73%. Sin embargo, en ese año sólo se ejecutó un total de \$2,179,485.60, lo que corresponde a un 53.9% de lo destinado a este beneficio en específico. Del presupuesto asignado, se reorientó a pensiones \$1,760,000.00
	2018	De un presupuesto total asignado y aprobado por la comisión de \$15.824,041.00 USD, se destinó a este beneficio un total de \$13,956,715.92USD, correspondiente a un 88.1% del total de presupuesto asignado. De este total asignado a este beneficio, se ejecutó un total de \$13,474,712.40, lo cual corresponde una ejecución del 96.5% del presupuesto del beneficio específico. Sin embargo, es de tener en cuenta que durante este año se reorientaron fondos destinados a otros beneficios para cubrir la demanda de pensiones, con lo que se logra incrementar el presupuesto ejecutado en este beneficio.
	2019	<p>Durante este año, dentro de la Línea de trabajo del MIGOBTD de “Atención a Veteranos y Excombatientes”, se destinó un total de \$16,095,505.00 USD, además, se incluyó otra línea de trabajo referente a “Financiamiento para la Estabilización y Fomento Económico para la Atención de Veteranos y Excombatientes” (Proveniente del Impuesto FEFE), éste estaba destinado a financiar exclusivamente el beneficio de pensión, destinando para ello, un total de \$16,571,425.00 USD. Teniendo un presupuesto inicial de \$32,666,930.00 USD. Posteriormente, se da una ampliación de la segunda línea de trabajo de \$19,333,070.00 (que igualmente sería exclusivo a financiar pensiones).</p> <p>Ante ello, para el año 2019, se tiene hasta la fecha un presupuesto total de \$51,999,950.00 USD, siendo \$35,904,495.00 USD el total de fondos provenientes del FEFE que son exclusivos a pensiones, sumando a ello, \$4,682,470.40 que se destinaron de los fondos de la primera línea de trabajo mencionada en el párrafo anterior. Ante ello, para el beneficio de pensiones hasta le fecha se tiene un presupuesto total de \$40,586,965.40 USD, siendo de los casi 52 millones un 78% que se destina a pensión para los veteranos y excombatientes.</p> <p>Hasta mayo del 2019, del monto destinado a pensión, se había ejecutado un total de \$16,200,750.73 USD, es decir, un 39.9% de ejecución presupuestaria en el beneficio de pensión exclusivamente.</p> <p>Sin embargo, tomando en cuenta que el dato de beneficiarios para septiembre de 2019 era de 75,556 personas que reciben \$50.00 USD,</p>

		se tendría que hasta septiembre se habría destinado un monto total de \$34,000,200 USD. Es decir, se habría ejecutado un 83.7% del presupuesto asignado a pensión.
Población beneficiada	2016	No se otorgó el beneficio
	2017	4,839 pensiones de \$50.00 mensuales, por medio de un solo pago equivalente a 9 meses.
	2018	24,710 pensiones a Veteranos y Excombatientes de \$50.00 mensuales, durante los 12 meses.
	2019	75,556 pensiones a Veteranos y Excombatientes de \$50.00 mensuales, hasta septiembre del 2019.

Elaboración propia a partir de (Ley de Beneficios, Manual de Procedimientos de Pago de Pensiones a Excombatientes; Distribución Presupuestaria del MIGOBDT 2019; Informe Financiero de la ejecución presupuestaria de la Comisión Administradora de Beneficios)

ANEXO 3: Descripción del beneficio de Atención Médica Preferencial que establece la Ley.

Beneficio de Atención Médica	
Descripción	El artículo 6 de la Ley 2015 establece que “Tendrán derecho a la prestación de servicios de salud integral, preventiva y curativa, para lo cual recibirán atención médica y especializada en la red nacional de servicios de salud pública en sus distintos niveles, que son: Servicios médicos, odontológicos, intervenciones quirúrgicas, hospitalizaciones, exámenes de laboratorio clínico, medicamentos y atención en salud mental”.
Proceso para la entrega del beneficio	<p>El Ministerio de Salud ejecuta el programa de asistencia a la salud de ambos sectores. Además, la Unidad de Atención a Veteranos ejecuta proyectos específicos en esta área: Se tiene el proyecto de salud visual y otro de salud bucal. Ante ello, el beneficio se otorga en coordinación con personal Médico de la UAVE y el personal del Ministerio de Salud para gestionar la atención especializada a los Veteranos y Excombatientes en la Red de Salud Pública. Así también el desarrollo de jornadas médicas en los programas exclusivos ejecutados coordinadamente (para tratamientos odontológicos y oftalmológicos que hasta la fecha se han ejecutado).</p> <p>El anexo 7 del los Lineamientos Técnicos para la Atención a la persona Veterana de Guerra se identifica el flujograma para la atención que brinda el personal del establecimiento de salud, teniendo en cuenta que es adaptable a la capacidad instalada para brindar los servicios de atención de manera integral.</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Requiere atención 11. Agendamiento y registro del Veterano de Guerra (VG) 12. Identificación si tiene o no expediente

	<p>No tiene expediente-Elabora expediente Si tiene expediente: pasa a preparación de consulta- Atención en salud</p> <p>13. Capacidad resolutive: Si: Plan terapéutico-Problema resuelto-Fin No: Referencia a Hospital 2° o 3° Nivel de atención-Trata problema de salud de VG</p> <p>14. Retorna a Unidad Comunitaria de Salud Familiar (UCSF) para seguimiento. Así también, para los programas específicos que se ejecutan en coordinación con la AUVE, en cada caso se establecen los procesos y requisitos a tener en cuenta para ser beneficiario de estos.</p>	
Requisitos para la entrega	MIGOBDT -UAVE	MINSAL
	Para los programas del MIGOBDT ejecutado por la UAVE, en coordinación con el MINSAL, los requisitos para acceder al beneficio son contar con la calidad de veterano o excombatiente en el Registro que administra la UAVE.	Los requisitos del MINSAL para otorgar la atención médica especializada a la persona veterana o excombatientes es que está presente el carné de Veterano en la Unidad de salud a la que le corresponde asistir, en donde el personal responsable debe registrar, atender y referir como Veterano de Guerra (VG).
Presupuesto total destino a este beneficio	2016	De un presupuesto total disponible de \$1.910,466.00 USD, se destinó a este beneficio un total de \$1,100,000.00 USD, correspondiendo a un 57.5%. De esto, se ejecutó un total de \$853,618.87 USD, correspondiendo a un 77.6% del total asignado a este beneficio.
		De un presupuesto total del MINSAL de \$627,811,390 USD, se destinó al Programa Atención Integral al Veterano(a) de Guerra un total de \$2,623,805.00, lo cual equivale a un 0.42%. De dicho monto se tuvo una ejecución presupuestaria del 89.86%.
		Para el beneficio de salud para el año 2016 se tuvo un total de \$3,723,805.00 USD.
	2017	De un presupuesto total disponible de \$5.522,292.45, se destinó a este beneficio un total de \$255,401.47 USD, lo que corresponde a un 4.62%. De esto, se ejecutó un total de \$108,507.79 USD, correspondiendo a un
		De un presupuesto total del MINSAL de \$629,822,597 USD; se destinó \$2,450,595 USD, lo que corresponde a un 0.39% del total de presupuesto. De dicho monto se tuvo una ejecución presupuestaria del 91.80%.

		42.48% del total asignado a este beneficio.	
		Para el beneficio de salud para el año 2017 se tuvo un total de \$2,705,996.47 USD.	
	2018	De un presupuesto total disponible de \$15.824,041.00 USD, se destinó a este beneficio un total de \$38,000.00 USD, lo que corresponde a un 0.24%. De esto se ejecutó un total de \$37,950.00 USD, lo que corresponde a un 99.8%, es decir, sólo se dejaron de ejecutar \$50.00 USD.	De un presupuesto total del MINSAL de \$622,435,109 USD; se destinó un total de \$2,747,100.00 USD, el cual corresponde a un total de 0.44%. De dicho monto se tuvo una ejecución presupuestaria del 91.73%.
		Para el beneficio de salud para el año 2018 se tuvo un total de \$2,785,100.00 USD.	
	2019	De un presupuesto total disponible de \$51,999,950.00 USD, se destinó a este beneficio \$1,038,000.00, lo que corresponde a un 1.9%.	De un presupuesto total de 662,118,531; se destinó un total de 2,840,055, el cual corresponde a un 0.43%. De dicho monto se tuvo una ejecución presupuestaria del 72.06% (Hasta septiembre 2019)
Población beneficiada	2016	17,801 lentes 684 beneficiarios fueron referidos para intervención quirúrgica	Sin datos
	2017	339 pacientes de catarata y 104 de Pterigión.	Sin datos
	2018	49,944 atenciones Odontológicas	Sin datos
	2019	Sin datos	Sin datos

Elaboración propia a partir de (Ley de Beneficios, Manual de Procedimientos de Pago de Pensiones a Excombatientes; Distribución Presupuestaria del MIGOBBDT 2019; Informe Financiero de la ejecución presupuestaria de la Comisión Administradora de Beneficios; Respuesta de requerimiento de información MINSAL 2019/682)

ANEXO 4: Descripción del beneficio de inserción productiva que establece la Ley.

Beneficios de inserción productiva	
Descripción	S bien no existe información específica de dicho beneficio, de acuerdo con el art. 7 de la Ley y 12 del Reglamento de ésta, la Comisión deberá diseñar programas y proyectos encaminados a la obtención de empleo formal, así como para generar o fortalecer actividades productivas

	sostenibles en el área agropecuaria, comercial, de servicios y otras que garanticen la plena inserción productiva de los beneficiarios	
Proceso para la entrega del beneficio	La Comisión es la encargada de definir la forma en cómo se otorga dicho beneficio, sin embargo, no existe manual de procedimiento para dicha entrega. Sin embargo, de acuerdo con la experiencia de las acciones ejecutadas en el mercado de dicho beneficio, el beneficio ha consistido en el apoyo financiero a proyectos productivos presentados por asociaciones cooperativas de veteranos y excombatientes, con quienes se establecen convenios para la ejecución de los proyectos productivos que estas asociaciones presentan a la Comisión, siendo ésta la que determina las condiciones y el monto de financiamiento a cada proyecto. Sin embargo, debido a que el MIGOBDT es quien administra el presupuesto, además de aprobado por la Comisión, los proyectos deben ser aprobados por el titular de la institución. En caso de ser aprobados por este último, el apoyo se hace efectivo mediante la entrega de los insumos necesarios para la ejecución de los proyectos, siendo que, por la naturaleza del MIGOBDT éste no puede transferir recursos financieros a las asociaciones cooperativas.	
Requisitos para la entrega	Se estableció que, para la entrega de financiamiento a proyectos productivos, las asociaciones debían tener el carácter de cooperativas, compuestas por veteranos o excombatientes, quienes deben presentar el perfil del proyecto a la comisión para que ésta lo estudie y determine si procede el financiamiento.	
Presupuesto total destinado a este beneficio	2016	De un presupuesto total disponible de \$1.910,466.00 USD, se destinó a este beneficio, en principio un total de \$150,000.00 USD, sin embargo, tras realizar reorientaciones a otros rubros, se quedó con un total presupuesto a ejecutar de \$85,098.33, correspondiente a un 4.4%. De esto, se ejecutó un total de \$69,160.64 USD, correspondiendo a un 81.2%. Dicha ejecución corresponde al apoyo financiamiento de un único proyecto productivo, el fin de equipar 10 cooperativas vinculadas a la producción y comercialización de camarón (4 FMLN y 6 FAES).
	2017	De un presupuesto total disponible de \$5.522,292.45, se destinó a este beneficio un total de \$200,000.00 USD, lo que corresponde a un 3.6%. De esto, se ejecutó un total de \$27,829.71USD, correspondiendo a un 13.9% del total asignado a este beneficio. Dicha ejecución corresponde al apoyo financiero con más insumos y técnico del mismo proyecto productivo antes mencionado.
	2018	De un presupuesto total disponible de \$15.824,041.00 USD, se destinó a este beneficio, en principio, un total de \$400,000.00; sin embargo, tras realizar reorientaciones a otros rubros, se quedó con un presupuesto total de \$19,950.00,

		correspondiendo a un 0.12%, de lo cual sólo se ejecutó \$1,143.00, es decir un 5.7%.
	2019	De un presupuesto total disponible de \$51,999,950.00 USD, se destinó a este beneficio \$1,00,000.00, lo que corresponde a un 1.9%.
Población beneficiada	No existen datos concretos sobre el total de población que ha recibido dicho beneficio, sin embargo, como se expuso anteriormente en el proyecto que se ejecutó durante el año 2016-2017 se logró cubrir un total de 10 asociaciones cooperativas de veteranos y excombatientes.	

ANEXO 5: Descripción del beneficio de educación superior que establece la Ley

Beneficio de educación superior	
Descripción	<p>Este beneficio de acuerdo con el artículo 8 de la Ley y 13 de su reglamento es un beneficio que se extiende tanto a veteranos y excombatientes como a sus hijos. Es un beneficio que se les otorga para ser parte de manera privilegiada, de los programas de educación formal que el Ministerio de Educación ofrece, y a programas supletorios de educación formal que la Comisión Administradora elabore, así como becas de educación superior para sus hijos, incluyendo la educación a distancia para adultos. Además, tendrán derecho a los diferentes programas de educación no formal tendientes a la capacitación laboral. Este beneficio se ha operativizado mediante dos programas específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Programa de educación supletoria: Servicio de educación de Marino Mercante: el cual se ejecutó a partir de coordinaciones interinstitucionales a través de convenios con el Ministerio de la Defensa Nacional, Asociación Salvadoreña para la Proyección Social y el Desarrollo Sostenible ASPRODES y el Instituto Tecnológico Padre Segundo Montes. -Apoyo económico para estudios universitarios: Programa de becas para educación superior, el cual se ejecuta mediante una transferencia económica de \$100.00 USD mensuales a cada becario. <p>En ambos casos, los beneficiarios han sido los hijos.</p>
Proceso para la entrega del beneficio	Existen procesos creados de acuerdo con los programas específicos que se implementan, siendo que el cumplimiento del beneficio conlleva programas de diferente índole. Así, por ejemplo, dentro del programa de becas de educación superior que ha sido el más demandado dentro de este beneficio, se han creado protocolos de atención en cada uno de los procesos que conlleva tanto para ser becario como para mantener la beca.
Requisitos para la entrega del beneficio	Tomando de referencia el programa de becas de educación superior, los requisitos generales para acceder a estos beneficios son: <ul style="list-style-type: none"> -Ser veterano o excombatiente o hijo/a, comprobable con número de carné y verificado en el SIVET.

		<p>-Tener previamente el grado de bachiller, comprobable con el título</p> <p>-Estar inscrito en un programa de educación superior en cualquier universidad del país, comprobable con la hoja de inscripción.</p> <p>Sin embargo, siendo que el beneficio contempla otras áreas de educación tanto formal como supletoria, aún no se han creado los mecanismos con el Ministerio de Educación para diseñar y ejecutar programas que permitan acceder a educación privilegiada.</p>
Presupuesto total destino a este beneficio	2016	<p>De un presupuesto total disponible de \$1.910,466.00 USD, se destinó a este beneficio, un total de \$ 200,253.65 USD, correspondiente a un 10.4%. De esto, se ejecutó un total de \$152,217.45, correspondiendo a un 76% del total asignado.</p> <p>Dicha ejecución corresponde al apoyo financiamiento de un único proyecto productivo, el fin de equipar 10 cooperativas vinculadas a la producción y comercialización de camarón (4 FMLN y 6 FAES).</p> <p>Dicha ejecución presupuestaria corresponde al financiamiento del programa de Formación de Marino Mercante.</p>
	2017	<p>De un presupuesto total disponible de \$5.522,292.45, se destinó a este beneficio un total de \$414,221.27, correspondiendo a un 7.5%. De lo cual se ejecutó, \$388,237.57, es decir, el 93.7% del total asignado.</p> <p>Dicha ejecución presupuestaria corresponde al financiamiento tanto del programa de Formación de Marino Mercante como de Becas Universitaria.</p>
	2018	<p>De un presupuesto total disponible de \$15.824,041.00 USD, se destinó a este beneficio, en principio, un total de \$1,300,000.00 USD, sin embargo, tras realizar reorientaciones a otros rubros, se quedó con un presupuesto total de \$1,147,246.98, es decir, el 7.2% del total disponible. De esto, se ejecutó \$1,065,911.50, es decir un 92.9%.</p> <p>Dicha ejecución presupuestaria corresponde al financiamiento de un solo programa, el de Beca Universitaria</p>
	2019	<p>De un presupuesto total disponible de \$51,999,950.00 USD, se destinó a este beneficio \$3,729,153.60, es decir un 7.1% del presupuesto total.</p>
Población beneficiada	2016	70 hijos de veteranos y excombatientes, graduados del curso de formación de Marino Mercante.
	2017	<p>Se graduaron 79 hijos de veteranos y excombatientes, los cuales conformaban la tercera y cuarta promoción.</p> <p>Se otorgaron 389 becas para hijos de Veteranos de la Fuerza Armada y Excombatientes del FMLN.</p>
	2018	Se brindaron 1,300 becas, de estas aplicaron 1,272 hijos de Veteranos de la Fuerza Armada y Excombatientes del FMLN.
	2019	Datos no disponibles

ANEXO 6: Descripción del beneficio de transferencia de tierras que establece la Ley

Beneficio de transferencia de tierras	
Descripción	<p>El artículo 9 de la ley y el 14 de su reglamento establecen el derecho de los beneficiarios a ser parte de programas de transferencia de tierras con vocación agropecuaria, o para vivienda, que sean propiedad del Estado o adquiridas por éste, siendo requisito para acceder a estos programas.</p> <p>De acuerdo con la Ley, dichos programas pueden ser desarrollados por el ISTA, quien es el ente encargado de la transferencia y legalización de tierras en el país. Sin embargo, "este Instituto no tiene un Programa exclusivo para transferencia de tierras a favor de veteranos y excombatientes. No obstante, lo anterior, estos pueden optar a la adjudicación de inmuebles siempre y cuando se cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley de Creación de ISTA y lo establecido en el convenio entre la UAVE-MIGOBDT y el ISTA. Así el beneficio se hace efectivo mediante la transferencia de fondos de veteranos por parte del MIGOBDT al ISTA para fortalecer los programas que ya ejecuta el ISTA e incorporar a los sectores beneficiarios de esta Ley.</p>
Proceso para la entrega del beneficio	<p>No se obtuvo información oficial respecto, sin embargo, desde la práctica se pudo apreciar que el proceso es directamente inicia desde la solicitud del veterano o excombatiente directamente al ISTA, en la cual debe adjuntarse la copia del carné que lo identifica como beneficiario de esta Ley. Posteriormente, del proceso interno que sigue el ISTA no se tiene información.</p>
Requisitos para la entrega	<p>En principio, estar inscrito en el Registro de Veteranos que administra la UAVE.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Cumplir con requisitos establecidos en la Ley de Creación del ISTA. -No poseer títulos de propiedad alguno -No haber sido beneficiado anteriormente con algún programa ejecutado por el Estado de dicha naturaleza.
Presupuesto total destino a este beneficio	<p>2016</p> <p>De un presupuesto total disponible de fondos MIGOBDT, de \$1.910,466.00 USD, se destinó a este beneficio, un total de \$300,000.00, es decir, un 15.7% del total de presupuesto asignado. De esto, se ejecutó un total de \$67,451.10, siendo un 22.4%. Dicha ejecución corresponde al fortalecimiento institucional con fondos del MIGOBDT, con el cual se</p>

		dotó al ISTA del equipamiento y el personal necesario para iniciar proceso de beneficio para la población veterana y excombatiente.
	2017	De un presupuesto total disponible de \$5.522,292.45, se destinó a este beneficio un total de \$194,710.0, es decir, un 3.5% del total de presupuesto. De esto, se ejecutó un monto de \$153,975.46, es decir, un 79% de lo asignado a este beneficio. Dicha ejecución corresponde al fortalecimiento institucional del ISTA para continuar procesos de beneficio a la población veterana y excombatiente.
	2018	De un presupuesto total disponible de \$15.824,041.00 USD, se destinó a este beneficio en principio un total de \$122,710.00; sin embargo, en este año el total asignado se reorientó al beneficio de pensión, por lo que no se ejecutó presupuesto en este beneficio.
	2019	De un presupuesto total disponible de \$51,999,950.00 USD, se destinó a este beneficio un total de \$1,000,000.00, es decir el 1.9% del total de presupuesto.
Población beneficiada	2016	51 parcelas a beneficiarios
	2017	Se beneficiaron 287 veteranos y excombatientes, brindando entre adjudicaciones y asignaciones de inmuebles
	2018	Se adjudicaron entre solares de vivienda y lotes agrícolas en el transcurso del año un total de 82 propiedades.
	2019	Sin datos

ANEXO 7: Descripción del beneficio de vivienda que establece la Ley

Beneficio de vivienda	
Descripción	El artículo 9 de la Ley establece que se darán facilitar las condiciones para la adquisición o construcción de vivienda para quienes carezcan de ella. Para operativizar dicho beneficio, el MIGOBDT en conjunto con FONAVIPO ejecutan un programa tanto de construcción como de mejora de vivienda, dicho beneficio se operativiza por FONAVIPO que es el ente encargado de facilitar el acceso a financiamiento para solucionar los problemas de vivienda en el país, por tanto, es quien cuenta con la

	<p>capacidad técnica y jurídica para brindar los bienes y servicios necesarios dentro de este beneficio.</p> <p>Así el beneficio se hace efectivo mediante la transferencia de fondos de veteranos por parte del MIGODBT a FONAVIPO tanto para fortalecer su capacidad institucional como para la entrega del beneficio al veterano y excombatiente.</p> <p>Con este programa de mejora y construcción de vivienda, el beneficiario recibe una transferencia económica que varía si es mejora de vivienda, con un monto aproximado de \$1,694.84 USD o si es construcción con un monto aproximado de \$3,645.18 USD.</p>	
Proceso para la entrega del beneficio	<p>-El proceso inicia con la presentación de solicitud de mejora o construcción de vivienda en la UAVE, quien determina si cumple con los requisitos internos, para posteriormente referir cada solicitud a FONAVIPO.</p> <p>-FONAVIPO se encarga identificar los casos que ya fueron beneficiados o no, en caso de que no, procede a realizar las evaluaciones técnicas del terreno donde se solicita la construcción o la vivienda que solicita mejora.</p> <p>-FONAVIPO determina el monto asignado para cada beneficiario de acuerdo con sus estudios técnico.</p> <p>-FONAVIPO Y MIGODBT dan seguimiento durante se realiza la mejora o construcción, para de esta manera cerrar el caso con el beneficio asignado.</p>	
Requisitos para la entrega	<p>MIGODBT:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Encontrarse en el Registro de Veteranos -Contar con la certificación extractada que haga constar que posee un inmueble sobre el cual se hará efectivo el beneficio. <p>FONAVIPO:</p> <ul style="list-style-type: none"> -No haber recibido dicho beneficio por parte del Estado anteriormente. 	
Presupuesto total destino a este beneficio	2016	De un presupuesto total disponible de fondos MIGODBT, de \$1.910,466.00 USD, no se destinaron fondos a este beneficio.
	2017	De un presupuesto total disponible de \$5.522,292.45, se destinó a este beneficio un total de \$1,920,000.00; es decir un 34.7% del total de presupuesto asignado. Dicho presupuesto fue transferido por completo del MIGODBT a FONAVIPO para la ejecución del programa de mejora y construcción de vivienda. No se tiene datos de porcentaje de ejecución por parte de FONAVIPO.

	2018	De un presupuesto total disponible de \$15.824,041.00 USD, se destinó a este beneficio un total de \$392,000.00; es decir, un 2.4% del total de presupuesto asignado. Dicho monto fue transferido por completo del MIGOBDT a FONAVIPO para la ejecución del programa de mejora y construcción de vivienda. No se tiene datos de porcentaje de ejecución por parte de FONAVIPO.
	2019	De un presupuesto total disponible de \$51,999,950.00 USD, se destinó a este beneficio un monto de \$2,000,000.00, es decir, un 3.8% del total de presupuesto asignado en el año.
Población beneficiada	2016	No se otorgó el beneficio
	2017	5 beneficiados con mejoras y construcciones de viviendas
	2018	639 beneficiados con mejoras y construcciones de viviendas
	2019	179 beneficiados con mejoras y construcciones de viviendas

Fuente: Elaboración propia a partir de (Ley de Beneficios, Manual de Procedimientos de Pago de Pensiones a Excombatientes; Distribución Presupuestaria del MIGOBDT 2019; Informe Financiero de la ejecución presupuestaria de la Comisión Administradora de Beneficios; López, 2019)

ANEXO 8: Matriz de Operacionalización de variables para la construcción del instrumento de entrevista

Matriz de operacionalización de variables								
Objetivos	Dimensiones/categorías	Variables	Técnica	Instrumento	Muestra	Análisis	Preguntas	
1	Identificar las razones de establecer como prioridad la atención a las demandas socioeconómicas de veteranos y excombatientes de la última década (Justificación de la continuidad del plan).	Problema a solucionar	Problema	Entrevista semiestructurada/sondeo/documental	Pauta de entrevista/cuestionario	Infor.Claves beneficiarios y	Cualitativo	1. ¿Cuáles es la principal razón por la cual se decide atender las demandas a la población veterana y excombatiente en este contexto actual? 2. ¿Para usted, cuáles son las principales demandas de la población veterana y excombatiente? 3. ¿Por qué se considera como población prioritaria dentro de los dos últimos planes quinquenales a los veteranos y excombatientes? 4. ¿Considera que el problema está dentro aún de la agenda política actual? 5. ¿Cuáles considera que son los factores condicionantes para la continuidad del plan?
			Solución	Entrevista semiestructurada/sondeo/documental	Pauta de entrevista/cuestionario	Infor.Claves beneficiarios y	Cualitativo	
		Coyuntura política de gobiernos	Coyuntura política	Entrevista semiestructurada/sondeo/documental	Pauta de entrevista/cuestionario	Infor.Claves beneficiarios y	Cualitativo	
		Demandas sociales	Beneficios sociales	Entrevista semiestructurada/sondeo/documental	Pauta de entrevista/cuestionario	Infor.Claves beneficiarios y	Cualitativo	
		Demandas económicas	Beneficios económicos	Entrevista semiestructurada/sondeo/documental	Pauta de entrevista/cuestionario	Infor.Claves beneficiarios y	Cualitativo	
		Población veterana y excombatiente prioritaria	Población objetivo	Entrevista semiestructurada/sondeo/documental	Pauta de entrevista/cuestionario/documental	Infor.Claves beneficiarios y	Cualitativo/cuantitativo	
		Beneficiarios	Entrevista semiestructurada/sondeo/documental	Pauta de entrevista/cuestionario	Infor.Claves beneficiarios y	Cualitativo/cuantitativo		
Objetivos	Dimensiones/categorías	Variables	Técnica	Instrumento	Muestra	Análisis	Preguntas	
2	Conocer si el diseño, la organización y gestión, y el uso	Diseño del plan	Diseño	Entrevista semiestructurada/documental	Pauta de entrevista	Infor.Claves	Cualitativo	6. ¿Como fue el proceso para definir los beneficios que contempla el

de los recursos del programa han facilitado el proceso de implementación de éste	Estructura de la organización	Organigrama de la institución	Entrevista semiestructurada/documental	Pauta de entrevista	Infor.Claves	Cualitativo	<p>programa?</p> <p>7. ¿Bajo qué criterios se definieron los beneficios que contempla el programa?</p> <p>8. ¿Qué diferencia existe entre atender a la población veterana dentro de un plan específico y atenderla en políticas sectoriales?</p> <p>9. ¿Cuál es la necesidad de crear una institucionalidad cuando se pudo hacer hecho sectorialmente?</p> <p>10. ¿Cómo fue el proceso para definir la institucionalidad encargada de operar los beneficios?</p> <p>11. ¿Cómo funciona la institucionalidad del programa?</p> <p>12. ¿Ha sido efectiva el diseño institucional para lograr los objetivos del programa?</p> <p>13. ¿Los procesos institucionales diseñados han funcionado durante la implementación del programa en cada uno de los beneficios?</p> <p>14. ¿Existe coordinación</p>
		Misión	Entrevista semiestructurada/documental	Pauta de entrevista	Infor.Claves	Cualitativo	
		Visión	Entrevista semiestructurada/documental	Pauta de entrevista	Infor.Claves	Cualitativo	
		Objetivos estratégicos	Entrevista semiestructurada/documental	Pauta de entrevista	Infor.Claves	Cualitativo	
	Coordinación interinstitucional	Coordinación nivel estratégico	Entrevista semiestructurada	Pauta de entrevista	Infor.Claves	Cualitativo	
		Coordinación nivel programático	Entrevista semiestructurada	Pauta de entrevista	Infor.Claves	Cualitativo	
		Coordinación nivel operativo	Entrevista semiestructurada	Pauta de entrevista	Infor.Claves	Cualitativo	
	Mecanismos de gestión intra e interinstitucional	Planes operativo	Documental	Datos secundarios	Datos secundarios	Cualitativo	
		Convenios	Documental	Datos secundarios	Datos secundarios	Cualitativo	
		Ley	Documental	Datos secundarios	Datos secundarios	Cualitativo	
		Reglamentos	Documental	Datos secundarios	Datos secundarios	Cualitativo	
	Tipos de recursos disponibles	Recursos legales	Entrevista semiestructurada/Sondeo documental	Pauta de entrevista/cuestionario	Infor.Claves	Cualitativo	

			Recursos financieros	Entrevista semiestructurada/ sondeo documental	Pauta de entrevista/ cuestionario	Infor.Claves	Cuantitativo	entre las diferentes instituciones que son parte del programa? 15. ¿Considera que es más factible dada la naturaleza del programa centralizar los recursos en una institución que ejecute todos los beneficios o descentralizar los beneficios en otras instituciones que trabajen coordinadamente con una institución rectora? 16. ¿Los recursos legales, humanos, financieros han sido suficiente para implementar el programa? 17. ¿Cómo ha sido el proceso de distribución de recursos financieros a cada uno de los beneficios? 18. ¿La distribución de recursos financieros para cada uno de los beneficios ha resultado eficiente durante el periodo de implementación del programa?
			Recursos humanos	Entrevista semiestructurada/ sondeo documental	Pauta de entrevista/ cuestionario	Infor.Claves	Cuantitativo	
Objetivos		Dimensiones/categorías	VARIABLES	Técnica	Istrumento	Muestra	Análisis	Preguntas
3	Determinar los bienes y servicios entregados en el plan y si éstos están aportando a la mejora de las condiciones	Bienes y servicios entregados	Bienes entregados	Entrevista semiestructurada/ sondeo documental	Pauta de entrevista/ cuestionario/indicadores de gestión	Infor.Claves beneficiaries	y Cualitativo/ cuantitativo	19. ¿Existe un estudio de las condiciones socioeconómicas de la población veterana y excombatiente? 20. ¿Qué porcentaje de
			Servicios entregados	Entrevista semiestructurada/ sondeo documental	Pauta de entrevista/ cuestionario/indicadores de gestión	Infor.Claves beneficiaries	y Cualitativo/ cuantitativo	

socioeconómicas de la población veterana.	Mejora de condiciones socioeconómicas	Mejorar	Entrevista semiestructurada/ sondeo documental	Pauta de entrevista/ cuestionario/indicadores de gestión	Infor.Claves beneficiaries	y	Cualitativo/ cuantitativo	población es veterana y qué porcentaje es excombatiente? 21. ¿Qué variables determinan el grado de inserción social y económica que tiene esta población? 22. ¿Existen criterios definidos para cada uno de los beneficios que se otorgan? 23. ¿Qué criterios se han definido? 24. ¿Cómo se identifica si el programa está aportando a la reinserción social y económica? 25. ¿Qué indicadores se están usando para determinar el grado de aporte del programa a la reinserción social y económica de la población veterana y excombatiente? 26. ¿Cómo los beneficios entregados están aportando a la reinserción social y económica de los veteranos? 27. ¿Existen proyecciones de cuándo acabará el programa?
		Condiciones sociales	Entrevista semiestructurada/ sondeo documental	Pauta de entrevista/ cuestionario/indicadores de gestión	Infor.Claves beneficiaries	y	Cualitativo/ cuantitativo	
		Condiciones económicas	Entrevista semiestructurada/ sondeo documental	Pauta de entrevista/ cuestionario/indicadores de gestión	Infor.Claves beneficiaries	y	Cualitativo/ cuantitativo	
	Población veterana	Beneficiarios	Entrevista semiestructurada/ sondeo documental	Pauta de entrevista/ cuestionario/indicadores de gestión	Infor.Claves beneficiaries	y	Cualitativo/ cuantitativo	
		Población objetivo	Entrevista semiestructurada/ sondeo documental	Pauta de entrevista/ cuestionario	Infor.Claves beneficiaries	y	Cualitativo/ cuantitativo	

ANEXO 9: Instrumento para entrevista

PAUTA DE ENTREVISTAS INDIVIDUAL A INFORMANTES CLAVE PARA LA EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL PLAN DE BENEFICIOS Y PRESTACIONES SOCIALES A VETERANOS Y EXCOMBATIENTE.

Introducción

Saludo. Agradezco en primer lugar el tiempo y espacio que me ha proporcionado para realizar esta entrevista, la cual es clave para el desarrollo de mi tesis sobre el análisis comprehensivo del plan de beneficios sociales y económicos a veteranos y excombatientes.

Estímulo inicial

Su participación con informante clave para el desarrollo de mi estudio es clave ya que como diseñador/implementador del plan es quien conoce sobre cada uno de los elementos analizados en mi estudio, por ello, la información que usted me proporcione es de mucha importancia y utilidad en mi análisis.

Objetivo general

Evaluar comprehensiva el plan de beneficios económicos y sociales a veteranos y excombatientes identificando en qué medida éstos están mejorando sus condiciones socioeconómicas

Objetivo específico 1

Identificar las razones de establecer como prioridad las demandas de reinserción social de veteranos como problema a solventar en los planes de desarrollo de la última década.

1	Fundamento	¿Cuál es el fundamento o justificación de gestionar una acción de beneficios a veteranos en el contexto actual?
2	Diagnóstico	¿Cómo fue el proceso de diagnóstico para determinar que existían problemas a solventar con esta acción pública?
3	Marco general	¿Las acciones que se ejecutan para responder a las demandas de los veteranos corresponden a una política, a un plan o un programa?

Objetivo específico 2

Conocer si el diseño, la organización y gestión y el uso de los recursos del programa han facilitado el proceso de implementación de éste.

Diseño

4	Diagnóstico	¿Cómo se definieron los beneficios que contempla el plan?
5		¿Quién y cómo se define la forma de entregar los beneficios y prestaciones sociales?
6		¿Cuál es el problema central que se está resolviendo con la implementación de este plan? *Validad estructura analítica
7	Participación	¿Qué mecanismos se han utilizado desde el diseño para la participación de los beneficiarios?

8	Base legal	¿Por qué es necesaria la existencia de la ley especial para la implementación de este plan?
9		La ley especial como principal instrumento de gestión ¿ha facilitado la implementación del plan?
10		¿Cómo percibe el apoyo político (ejecutivo/legislativo) tanto para el diseño como para la implementación del plan?
11	Disponibilidad de recursos	¿Cómo se previó la disponibilidad de los recursos necesarios para cubrir las demandas de toda la población beneficiaria del plan?
12	Definición de estructura	¿Cómo fue el proceso para definir la estructura institucional del plan?
13		¿Por qué se decidió implementar el plan con una institucionalidad central y no de manera sectorial?
14		Para la definición de estructura ¿Se contó con la participación de cada una de las instituciones que componen la estructura del plan?
15	Expectativa	¿De acuerdo con el diseño, en cuánto tiempo se espera resolver las demandas de los beneficiarios con el plan?
16		¿En la actualidad, con los recursos y la información que existe, se justifica la mantención del plan?
17		¿Cómo o en cuánto afecta al cumplimiento de los objetivos del plan la no entrega de alguno de los beneficios hasta la actualidad?
18		¿Cómo se establecieron las metas e indicadores para medir los avances del plan?
19	Sistema de información	¿Qué mecanismos se definieron para informar a los beneficiarios?
Gestión		
20	Recursos	¿Los recursos asignados han permitido y/o han sido suficientes para cumplir con la entrega de los beneficios? A decir, financieros, humanos, infraestructura.
21		¿Considera que los mecanismo y recursos disponibles permiten ejecutar el plan de la manera prevista en diseño?
22		¿Cuál es el mecanismo de asignación de recursos para la implementación del plan? (jefe)
23		¿Cuál es el mecanismo de asignación y distribución de recursos financieros para cada uno de los beneficios?
24		¿Cómo se definen los roles de cada uno de los funcionarios que operan el plan?
25		¿Existe capacitación constante de los funcionarios que operan el programa dentro de su función o rol?
Organización		
26	Coordinación	¿Están definidas las competencias y roles de cada uno de los funcionarios que participan en el plan, tanto inter como intrainstitucional?
27		¿Cómo se coordina usted dentro del marco institucional con los diferentes niveles de gestión? Es decir, jefatura superior, intermedias con operativos, técnicos, u otros.

28		¿Qué mecanismos e instrumentos utilizan para coordinarse internamente?
29		¿Cómo se coordina usted con las diferentes instituciones que participan en el programa? A decir, dentro de la comisión, mesas de trabajo u otros mecanismos.
30		¿Qué mecanismo, instrumentos o estrategias aplica para coordinarse con las demás instituciones?
31		¿Cuál considera que es la principal dificultad dentro de la coordinación interinstitucional? Niveles: Estratégicos, programáticos, operativos
Objetivo específico 3		
Determinar en qué medida los servicios entregados por el programa están aportando a la reinserción social de los veteranos.		
32	Percepción	¿Cómo percibe usted que se está ejecutando la entrega de los beneficios? No hay avances, hay avances, pero lentos, los avances son significativos y de acuerdo a diseño.
33		¿Cómo percibe usted el nivel de aceptación en la forma en que se entregan los beneficios? La aceptación es baja La aceptación es media La aceptación es alta
34		¿En cuánto considera usted que los beneficios entregados están aportando a la mejora de las condiciones socioeconómica de los veteranos? Nada, poco, mucho

Cierre de entrevista

¿Existe algún tema que quiera abordar luego de lo conversado?

Le agradezco su colaboración en este proceso y por cualquier consulta, no dude en contactarme.

ANEXO 10: Instrumento de encuesta a beneficiarios del plan

ENCUESTA DE PERCEPCIÓN SOBRE LOS BENEFICIOS A VETERANOS Y EXCOMBATIENTES EN SALVADO

EL

1. ¿Con qué sector se identifica usted?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
FAES																				
FMLN																				

2. ¿Qué beneficios que conoce, aunque no los haya recibido? *opción múltiple, marcar con un * sólo los conoce

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Salud																				
Educación																				
Pensión																				
Indemnización																				
Programas Productivos																				
Créditos																				
Vivienda																				
Tierra																				
Otros																				

3. ¿Qué beneficios ha recibido? *opción múltiple, marcar con un * sólo los que ha recibido

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Salud																				
Educación																				
Pensión																				
Indemnización																				
Programas Productivos																				
Créditos																				
Vivienda																				
Tierra																				

4. ¿Cómo evalúa el beneficio que ha recibido? *Poner número en escala del 1 al 10 sólo en los beneficios que ha recibido.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Salud																				
Educación																				
Pensión																				
Indemnización																				
Programas Productivos																				
Créditos																				
Vivienda																				
Tierra																				

5. **¿Cómo evalúa el servicio y la atención que le presta el personal para otorgarle el beneficio?**
*Poner número específico en escala del 1 al 10

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Calificación																					

6. **¿Cuánto cree que los beneficios recibidos le ayudan a mejorar su condición socioeconómica?**
*Opción única, marcar sólo una opción

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Nada																					
Poco																					
Mucho																					

7. **¿Qué medios utiliza para informarse de los beneficios?** *Opción múltiple, marcar todas las que diga el encuestado

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Medios de comunicación																					
Redes sociales/pág. web																					
Ventanilla de información																					
Asamblea informativa																					
Asociaciones de Vet/Excomb.																					
Amigos																					
Otros																					

8. **¿Cómo evalúa los mecanismos de información que usa para informarse?** *Opción única, marcar con un *sólo la valoración que declare el encuestado.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Deficientes																					
Regulares																					
Excelentes																					

9. **¿Ha pagado a otras personas por algún trámite realizado para acceder a los beneficios?** *Opción única, marcar con un *sólo la valoración que declare el encuestado.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Si																					
No																					

10. **¿Cuál considera es la principal dificultad para la entrega de todos los beneficios?** *Opción única, marcar con un *sólo la valoración que declare el encuestado.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
										0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0

Pocos recursos asignados por el Estado																			
Poca voluntad política por parte del ejecutivo/legislativo																			
Poco compromiso de los funcionarios en ejecutar los beneficios																			

11. En general, ¿cómo evalúa usted hasta la fecha el avance en la entrega de los beneficios que contempla la ley? *Opción única, marcar con un *sólo la valoración que declare el encuestado.

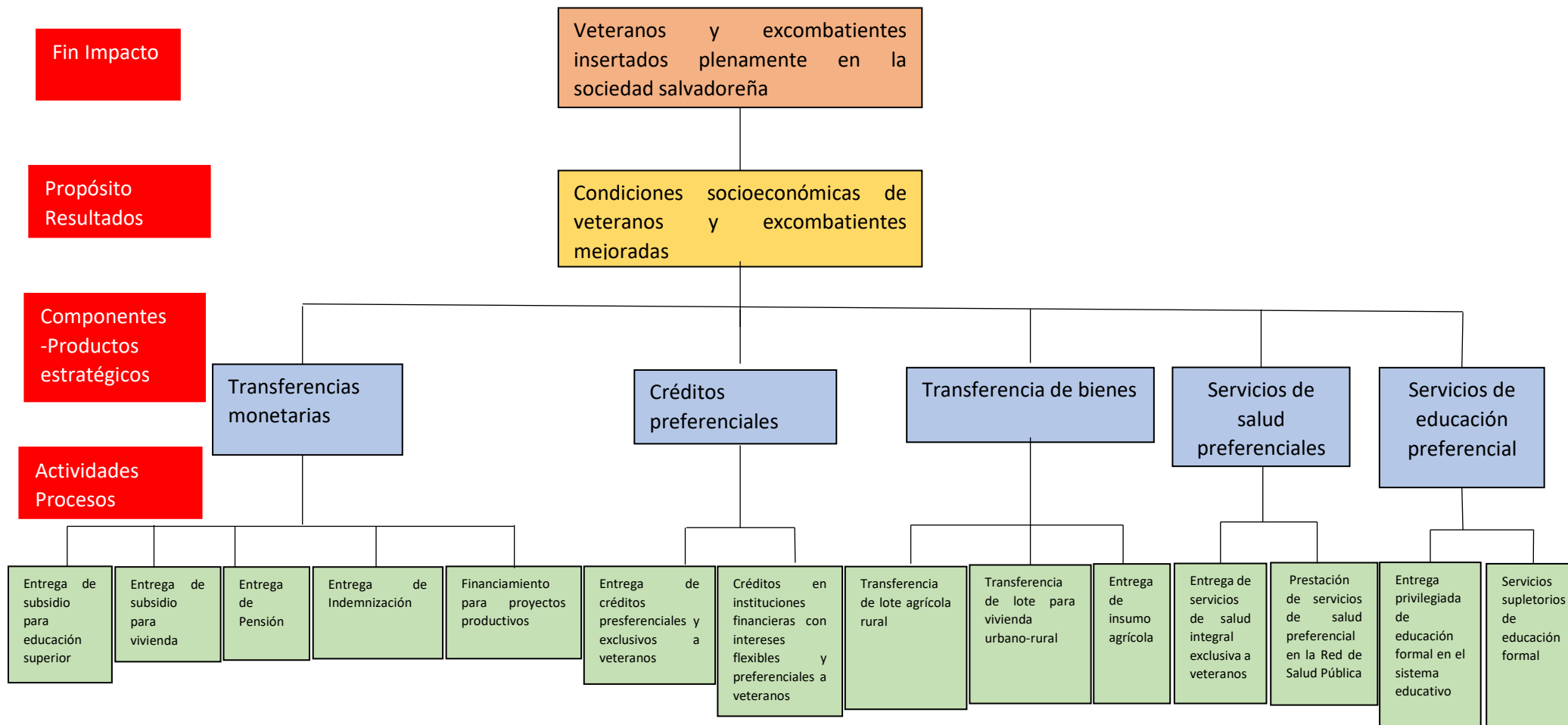
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Insuficientes																				
Suficientes																				
Excelentes																				

12. ¿Considera necesaria la continuidad del plan? *Opción única, marcar con un *sólo la valoración que declare el encuestado.

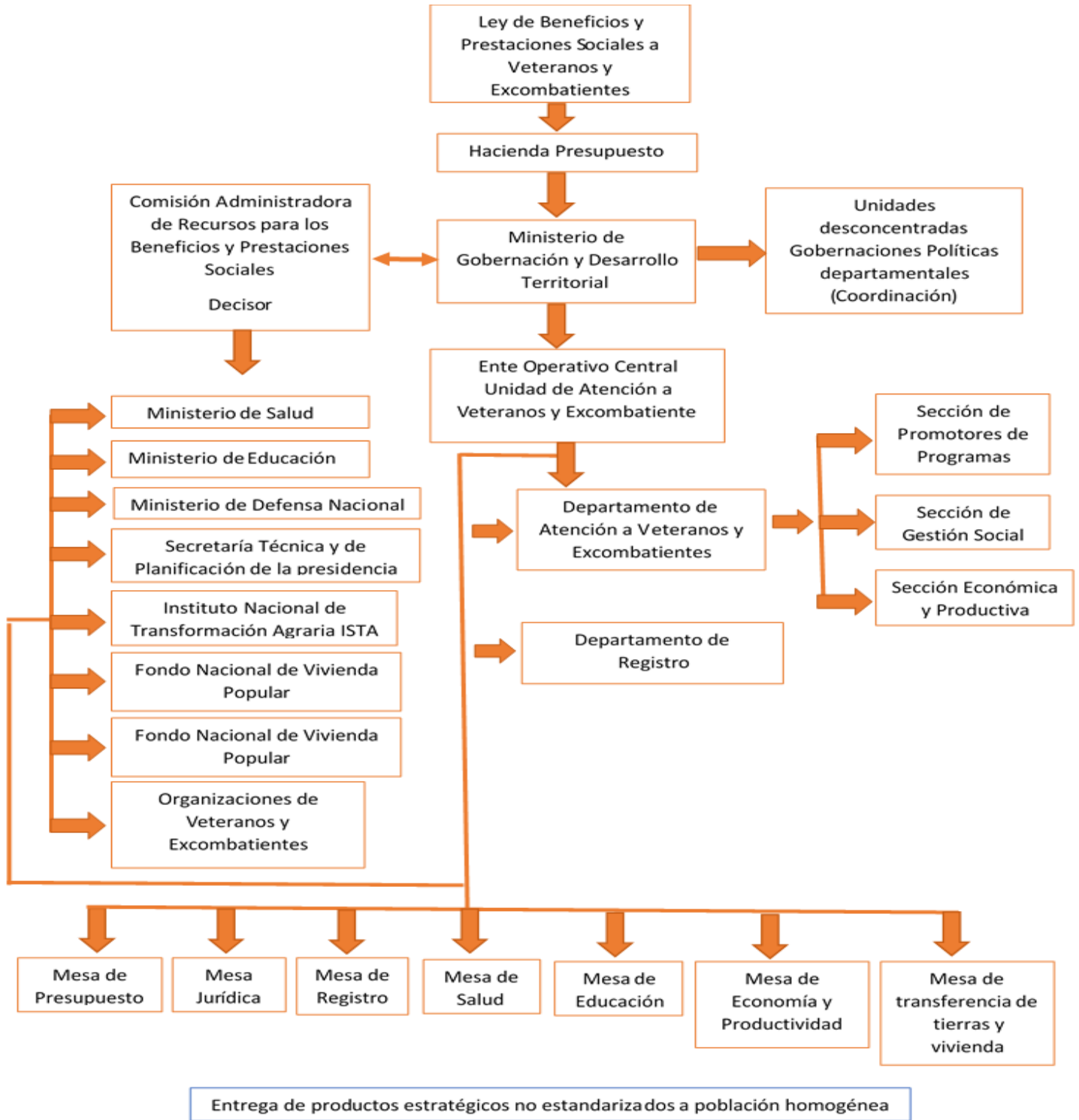
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Si																				
No																				

Comentarios:

ANEXO 11: Estructura Analítica del Plan de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatientes



ANEXO 12: Modelo de Organización del Plan de Beneficios y Prestaciones Sociales a Veteranos y Excombatiente



ANEXO 13: Análisis de entrevista a informantes clave

Análisis de recurrencia a partir de la opinión de informantes clave																					
Dimensión	Variable	Categoría	Indicador														Sumatoria	índice de recurrencia	Promedio de recurrencia		
Problema público	Fundamento/justificación de la acción	Deuda del Estado	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16	100	88
		Reconocimiento al esfuerzo durante el conflicto	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	13	81	
	La necesidad instisfecha	Existencia de un problema real en las condiciones socioeconómicas de los sectores	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16	100	
		Ingreso a la agenda política	Demanda de los sectores para solucionar el problema	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	12	75	
	Unión y organización de los sectores		1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	11	69		
	Voluntad política del gobierno de atender a la población		1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	15	94		
Estrategia de solución	Acción estratégica desarrollada	Necesidad de creación de Ley especial	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	13	81	81	
		Aprobación de ley por intereses político-partidarios	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	10		63
		Sectores estratégicos para la manipulación política	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	14		88
Diagnóstico	Principales necesidades a atender con los beneficios	Beneficios económicos son los más demandados	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	10	63	56
		Los beneficios definidos en base a necesidades actuales	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6	38	
		Los beneficios son propuesta de los sectores	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5	31	
		La entrega total de beneficios mejora las condiciones socioeconómicas de los sectores	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	12	75	
	Población objetivo	Insuficiencia de criterios para ser beneficiario de la Ley	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	9	56		
		Desconocimiento de la cantidad de población beneficiaria de la ley	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	12	75	

	Horizonte de la intervención	Falta de previsión del tiempo de finalización	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	7	44
	Capacidad del Estado	Limitada capacidad del Estado para cumplir con la entrega de beneficios	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13	81
Diseño	Objetivo de la intervención	Mejorar las condiciones socioeconómicas de los sectores	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15	94
	Productos estratégicos	Las transferencias monetarias contribuyen a mejorar las condiciones socio- económicas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16	100
		Créditos preferenciales contribuyen a mejorar las condiciones socio- económicas	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	4	25
		Transferencia de bienes contribuye a mejorar condiciones socioeconómicas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	14	88
		Servicios de salud contribuyen a mejorar condiciones socioeconómicas	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	13	81
		Servicios de educación contribuye a mejorar condiciones socioeconómicas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16	100
		Sustento técnico	Existencia de criterios para el otorgamiento de los beneficios (Progresividad y capacidad del Estado)	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	11	69
	Sutento Legal	Baja legitimidad del contenido de la Ley -Necesidad de reforma	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	13	81	
	Sustento Político	Existencia de voluntad política para la entrega de los productos estratégicos	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	8	50	
	Sustento fiscal	Asignación presupuestaria anual	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15	94	
	Disponibilidad de recursos	Recursos financieros asignados insuficiente para demanda	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	14	88	
		Recursos Humanos insuficiente para cubrir demanda	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	12	75	
Limitado recursos de infraestructura para cubrir demanda		0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	9	56		

75

	Mecanismos de Participación	La participación de los designados en la Comisión no es representativa a los sectores	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	31	
		La participación de los designados ralentiza la toma de decisiones	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	25
		La participación de los designados legitima las acciones desarrolladas por el Estado	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	7	7	44
	Mecanismos de información	Existencia de medios para informar a los beneficiarios	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	12	12	75	
	Mecanismos de seguimiento y evaluación	Inexistencia de herramientas para el seguimiento y la evaluación	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3	3	19	
Organización	Definición de estructura organizativa	El modelo de organización ha limitado la gestión de las acciones estratégicas	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	12	12	75	
	Toma de decisiones	Los mecanismos de toma de decisiones no han sido efectivos	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	1	10	10	63	
	Coordinación intrainstitucional	Coordinación vertical deficiente	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1		0	7	7	44	
		Alta coordinación en nivel operativo	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	11	69	
	Coordinación interinstitucional	Baja coordinación interinstitucional	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	10	10	63	
	Coordinación entre gestores y beneficiarios	Tomadores de decisión desconocer la función y fiscalización pública	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	19	
		Alta coordinación entre los operadores y las Asociaciones de Veteranos y Excombatientes	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	11	11	69	
Gestión	Instrumentos para la gestión	Ley deficiente para operativizar beneficios	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1		13	13	81		
		Reglamento para aplicar la ley deficiente	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	5	5	31	
		Criterios de necesidad y vulnerabilidad para la entrega de los bienes y servicios	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	8	8	50	
	Roles y capacidad del Recursos humanos	Funciones definidas en base al Manual	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	10	10	63	

		Roles interinstitucional no claros	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	5	31	
		Alta capacidad gerencial y de liderazgo	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	10	63
		Alta disposición de servicio del nivel operativo	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	10	63
		Limitados espacios para capacitación de los operativos	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	8	50
	Voluntad política en la provisión de bienes y servicios públicos	Limitada voluntad política para proveer los bienes y servicios públicos del Plan	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	12	75
	Asignación y distribución de recursos financieros	Asignación presupuestaria inusual insuficiente	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14	88
		Distribución de presupuesto anual a los productos estratégicos en base a demanda de sectores	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	7	44	
Ejecución presupuestaria	Alta ejecución presupuestaria como principal indicador de gestión	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	11	69	
Desconcentración de servicios públicos	Inexistencia de desconcentración para la entrega de los bienes y servicios	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	6	38		
Resultados intermedios	Percepción de avance en la entrega de los productos estratégicos	Se ha avanzado Poco	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	8	50	
	Percepción en la forma de entrega de los productos estratégicos	Existe deficiencia en la forma de entrega	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	8	50	
	Nivel de aceptación de los productos estratégicos diseñados	El nivel de aceptación es alto	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0	9	56	
	Percepción en cuanto a la mejora socioeconómica de beneficiarios con la intervención	Los beneficios aportan poco a la mejora de las condiciones socioeconómicas	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	10	63	
		Se justifica la continuidad	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16	100	

53

	Justificación de la matención de la acción estratégica	Se mantiene como un plan asistencialista	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	5	31	
--	--	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	--