



Universidad
Tecnológica de El Salvador

**Vicerrectoría de Investigaciones
Dirección de Investigación**

INVESTIGACIÓN

Estudio de programas implementados por el gobierno de El Salvador para erradicar la pobreza extrema y el hambre sobre la base del Objetivo 1 del milenio en la ONU.

Caso Programa Red Solidaria.

INVESTIGADORA

BLANCA RUTH ORANTES

SAN SALVADOR, DICIEMBRE DE 2006.

ÍNDICE

	Página No.
PRESENTACION	i
I. CONTEXTO DEL PROBLEMA	1
Situación problemática	1
Importancia del estudio	2
Delimitación de la investigación	3
II. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	4
Objetivos	4
Metodología	4
III. LA POBREZA, PROBLEMA MUNDIAL	7
Antecedentes	7
Situación actual	10
IV. FACTORES DE POBREZA	13
Antecedentes históricos	13
Factores de pobreza	14
V. LA POBREZA EN EL SALVADOR	18
Antecedentes	18
La pobreza un tema inagotable	22
Estadísticas sobre pobreza	24
VI. ACCIONES PARA ERRADICAR LA POBREZA EN EL SALVADOR	29
La Red Solidaria en El Salvador	29
La Red Solidaria como programa social	34
Organización de la Red Solidaria	38
Algunos cooperantes de la Red Solidaria	39
VII. AVANCES DE LA RED SOLIDARIA	41
Red solidaria a la familia	41
Red de servicios básicos	44
Red de sostenibilidad a la familia	46
Percepción y observación a la Red Solidaria	49
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	55
Conclusiones	55
Recomendaciones	58
FUENTES DE INFORMACIÓN	60

PRESENTACIÓN

El estudio sobre la pobreza ha sido abordado desde diferentes ópticas atendiendo a sus múltiples dimensiones en las que prevalece la de la pobreza estructural como efecto del círculo vicioso de la pobreza que se ha trasladado de generación en generación.

El Salvador, un país calificado como subdesarrollado y con un nivel de dependencia económica arraigado y que se refleja en la balanza de pagos, en cuanto a que señala como ingreso principal las remesas del exterior y no por la producción interna, la cual ocupa un segundo lugar. Ambos aspectos están relacionados con el tema de la pobreza, fenómeno que hace que algunos de sus habitantes se lancen desesperados a buscar el ansiado bienestar básico a otros países, la mayoría a los Estados Unidos de Norte América y por otra que los que nos quedamos no somos capaces de elevar la producción interna a un primer lugar. Lo anterior nos indica lo grave de la situación, es decir, no podemos solventar nuestros propios problemas. No obstante, tal como se describe en el desarrollo de este documento, el fenómeno, o problema de la pobreza como queramos llamarlo, no es exclusivo de este país, por ello es que la comunidad de Estados asociada en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluyó en su agenda el tema en mención, y se comenzó a trabajar en un programa a largo plazo que erradicara la pobreza y el hambre, al cual se le denominó “Objetivos del Milenio (ODM)”.

En este contexto El Salvador se compromete ante la ONU y ante la sociedad salvadoreña a reorientar las políticas sociales ampliándola y diseñándola de tal forma que se vuelva a mediano y largo plazo más eficaz. En este marco lanza el programa “Oportunidades”, cuyo componente estratégico le denomina “Programa de la Red Solidaria”.

Sobre esta base, se pone a disposición de la comunidad educativa este documento que es el resultado de un estudio realizado con múltiples limitantes de acceso a las fuentes de información, pero que recoge aspectos teóricos, estadísticos y empíricos observados.

Sin duda este estudio no constituye una evaluación del Programa Red Solidaria, primero porque aún sería prematuro y solamente arrojaría resultados parciales que podrían incidir en el ambiente político en que nos encontramos, a emitir juicios apresurados e interpretados conforme a intereses particulares, situación que no comulga con la filosofía académica; por ello solo expone algunas acciones que el Gobierno de El Salvador a través del ente competente ha desarrollado para iniciar un tratamiento pronto al fenómeno de la pobreza.

*La pobreza no solo afecta a los pobres, afecta a
la sociedad entera, al Estado, al país,
por ello es un compromiso de todos el ayudar a erradicarla...*

I. CONTEXTO DEL PROBLEMA.

Situación problemática.

La pobreza es reconocida en el ámbito mundial como uno de los macro problemas que azotan a la humanidad; así se le reconoce como la principal causa de otros problemas sociales comunes entre los estados, por ello ha sido tema de agenda internacional desde hace algunas décadas. Al ser tema prioritario en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la comunidad internacional lo propuso como objetivo 1 del milenio. Este objetivo conllevó a los compromisos de erradicar la pobreza y el hambre. Siendo El Salvador miembro de la ONU, los compromisos contraídos, ante la comunidad internacional y ese organismo, conllevaron a la aplicación de diversos programas para erradicar ese fenómeno tan lesivo para la humanidad y el desarrollo de los pueblos.

En estos programas si bien es cierto existe solidaridad internacional, el compromiso directo es de los Estados, la gestión que realizan debe llevar como objetivo prioritario realizar programas para erradicar la pobreza.

A seis años de ese compromiso, el gobierno de El Salvador ha dado pasos para minimizar la pobreza, por lo que es oportuno realizar un estudio sistemático de las acciones que se han realizado, se toma como punto de partida la administración del presidente Antonio Saca desde 2005 a 2006. No obstante estudiar los efectos, resulta prematuro, por lo que esta investigación se limitará a describir los programas que se encuentren e identificar las variables de investigación. Seguidamente se

plantea una interrogante en forma de enunciado que sería la pregunta central que guiará el estudio y al finalizar la investigación se le dará respuesta.

¿Cuáles son los programas implementados por el gobierno de El Salvador para erradicar la pobreza extrema y el hambre?

La pregunta anterior se convierte en el reto a superar, es decir de ella emanarían las variables e indicadores que permitan explorar por una parte los programas de gobierno y por otra los criterios de asignación en dichos programas y el alcance de los mismos.

Importancia del estudio.

Son muchos los entes tanto internacionales como nacionales que han realizado estudios sobre la pobreza, no obstante falta un estudio sistemático de las acciones que ha realizado el gobierno de El Salvador, dicho estudio requiere despojarse de todo factor político e ideológico observando las acciones del gobierno para erradicar la pobreza y el hambre y que se traducen en programas en los diferentes sectores de la sociedad, principalmente en los que presentan índices de pobreza extrema severa.

En el desarrollo de la investigación se partirá de los compromisos contraídos por el Estado salvadoreño ante la ONU, así como con su población. Es decir el Estado de El Salvador, si bien es cierto tiene un compromiso con este organismo y ante la comunidad internacional, el más significativo es el que tiene para con su población, por cuanto todo estado persigue el bien común, y en un marco de globalización éste se

traduce en bienestar económico y paz social y por ende se crean condiciones de competencia para una mayor productividad y un clima confiable para la inversión extranjera, pero en un marco ético, que sería lo deseable.

Delimitación de la investigación.

La delimitación teórica se hizo sobre el programa Red Solidaria. Dicho programa ha sido diseñado por el gobierno de El Salvador con el objeto de aplicarlo en los 32 municipios que presentan pobreza extrema severa en El Salvador, por lo que se le denomina población prioritaria.

El fundamento teórico implicó revisar los diferentes programas de gobierno, así como estudios anteriores sobre la pobreza y diferentes estadísticas, principalmente el mapa de la pobreza, presentado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), todo enmarcado en los años de 2005 a 2006, parte del periodo de la administración Saca.

La investigación de campo se realizó en 12 municipios señalados con pobreza extrema, en donde se indagó sobre las acciones concretas que ha realizado el gobierno de El Salvador, por lo que se llevó una hoja de observación y una con entrevista para funcionarios de alcaldías, escuelas y líderes comunales, todo con el objeto de obtener información de las fuentes receptoras de algunos programas.

II. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.

Objetivos

- Identificar los programas implementados por el gobierno de El Salvador para erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Indagar algunos de los resultados de programas implementados en educación por el Gobierno de El Salvador para erradicar la pobreza extrema severa.

Metodología

Método y Tipo de estudio

Método deductivo utilizando el cualitativo como herramienta el análisis situacional. El enfoque que se le dio al estudio fue desde el ámbito de las Relaciones Internacionales siendo ésta un área del derecho, el enfoque específico fue jurídico-social, con el objeto de establecer el nivel de cumplimiento de El Salvador en cuanto a la aplicación de programas de gobierno para erradicar la pobreza y el hambre durante los años junio 2004 a junio 2006. Lo anterior se enfoca tomando como punto de partida el análisis participativo entre la comunidad internacional. El tipo de estudio fue descriptivo, es decir se presentarán los eventos tal como ocurrieron identificando las propiedades y características propias de las unidades de análisis. Para el caso las unidades de análisis fueron: los programas de gobierno implementados para erradicar la pobreza extrema en los 32 municipios que presentan pobreza extrema severa, y que por limitantes en el tiempo y financieras solamente se seleccionaron 12 municipios escogidos por zonas para observar e indagar en alguna

medida el impacto de esos programas para erradicar la pobreza extrema severa.

La investigación se realizó en dos fases: la primera fue la recopilación de información, asimismo se elaboró una base teórica fundamentada en teoría y estadísticas. Se realizó visita institucional, para buscar fuentes directas (oficiales) que proporcionen información de los programas implementados hasta diciembre de 2006. Por otra parte se utilizó una hoja de observación y entrevista estructurada para indagar la forma en que se aplican los programas y las instituciones involucradas, todo con el objeto de determinar el nivel de impacto en cuanto a erradicación de la pobreza extrema severa.

Técnicas e instrumentos de investigación

Se utilizó una hoja de registro de información a profesores, vecinos y líderes comunales. También en la hoja de observación se registró la información obtenida de las fuentes directas, la información recolectada se incluye en el análisis cualitativo.

Selección de la muestra

No se aplicó ninguna fórmula estadística, se entrevistó a informantes clave, con el objeto de obtener información de las instituciones vinculadas directamente a los municipios seleccionados para realizar la investigación de campo, que fueron: Caluco, San Antonio de los Ranchos, Guaymango, Jutiapa, Masahuat, Paraíso de Osorio, San Agustín, San Esteban Catarina, Cinquera, Torola, Santa Clara y La Laguna.

Limitantes y obstáculos

Se visitaron las comunidades, con el objeto de realizar observación y percibir opiniones de los programas implementados por el Gobierno. No obstante la labor tuvo algunos obstáculos, en el sentido que algunos hogares favorecidos con el programa están demasiado lejos y los lugares de acceso son difíciles y casi siempre no hay electricidad. Por lo que se presentan algunos comentarios acerca de los municipios visitados y las impresiones de algunos habitantes, que no necesariamente eran los destinatarios del programa.

III. LA POBREZA, PROBLEMA MUNDIAL

Antecedentes

En un entorno donde la mayoría de miembros de la comunidad internacional¹ son independientes y las relaciones internacionales han permitido buscar alternativas de solución, era obvio que los estados debían organizarse, ya no solamente por cuestiones políticas o militares, sino también resguardando la seguridad internacional y nacional, además de garantizar la soberanía y la protección de la persona humana como origen y fin de las actividades de los estados.

Bajo este principio se incluyen en la agenda internacional ya no solo los problemas entre Estados y asuntos de cooperación internacional, sino también los asuntos de la persona humana.

Lo anterior eleva el compromiso además del ámbito interno, al internacional, lo que implica que se debe considerar en todo plan, sea éste interno o externo, fortalecer y potenciar las condiciones de los seres humanos, así como erradicar las políticas y fenómenos que afectan los derechos humanos. Y es que antes de la formación de la Organización de las Naciones Unidas² los problemas mundiales ya estaban vinculados a violación de los derechos humanos, quizá uno de los más graves sea el que no toda la población cuente con condiciones

¹ Comunidad internacional: Conformada por todos los Estados, sean éstos compuestos o unitarios. Los estados compuestos son las Federaciones y Confederaciones, y los unitarios aquellos conformados por un solo orden jurídico.

² La Organización de las Naciones Unidas, se conformó cuando se extinguió la Sociedad de las Naciones (SDN), esto posterior a la Segunda Guerra Mundial, en 1945, por el instrumento de la Carta de las Naciones Unidas.

para una vida digna de un ser humano; lo que implica a su vez, que no se les niegue a las personas humanas oportunidades económicas, que le permitan una vida saludable y creativa.

Al respecto, uno de los fines en la Carta de las Naciones Unidas es “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de las naciones grandes o pequeñas”³

Sobre esta finalidad los estados ratificantes⁴ de la Carta de las Naciones Unidas establecen como uno de sus designios “emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”. Sobre esta base es que la mencionada Carta, establece en el Art. 55 el propósito de lograr “niveles de vida más elevados, trabajos permanentes para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”, es decir, buscar un desarrollo bajo el principio de igualdad, lo que implica ya no solo el compromiso de los estados para con sus habitantes, sino de la comunidad internacional que debe apoyarse por medio de los mecanismos de cooperación internacional, para saltar la brecha entre la riqueza y la pobreza, entre personas y estados.

En 1960 la ONU realiza acciones en donde se destaca el de crear mecanismos para fortalecer los derechos humanos; paralelo a ello contribuye en la asistencia humanitaria y cooperación internacional.

³ Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945. Ratificada por El Salvador mediante Decreto Legislativo No. 134 de 12 de julio de 1945, D.O. No. 193 de 6 de septiembre del mismo año. Por ello El Salvador es un miembro originario, conforme al Art. 3 C.N.U.

⁴ Estado ratificante es aquel que habiendo firmado un Tratado Internacional, ya sea como un Estado originario o adherido, somete a su sistema jurídico interno la ratificación de dicho instrumento, entrando en vigor conforme el Art. 14 numeral 1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en el caso de El Salvador mediante lo dispuesto en el Art. 144 inciso primero Cn. Para el caso la Carta de las Naciones Unidas, a la fecha 192 estados la han ratificado.

En este contexto los estados se han organizado para buscar solución a los múltiples problemas que han surgido paralelos al desarrollo de la humanidad y su entorno, entre ellos el de la pobreza. Además de la ONU, oficinas especializadas, tales como la Organización Mundial Para la Salud (O.M.S), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.), entre otros, que funcionan juntamente con otros organismos subsidiarios o regionales, los cuales se erigieron bajo lo planteado en el artículo 13/b de la C.N.U. que reza “1. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes: ... fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. ...” y el Art. 22 CNU establece que “la Asamblea General podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones”. La creación de estos organismos es necesaria para alcanzar propósitos y operativizar y descentralizar las acciones.

Dentro de los propósitos de la ONU para el siglo XXI, se encuentran: un mundo sin miseria. Para hacer posible lo anterior, en el seno de ese organismo internacional se realizan sesiones ordinarias y extraordinarias, según lo establece el Art. 20 CNU. Dentro de ellas se destacan las iniciativas en el mundo, las cuales han focalizado la pobreza como uno de los más graves problemas en el ámbito internacional, es así como en Copenhague (marzo de 1995), se desarrolla la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, se da un compromiso a derrotar la pobreza, a conquistar el empleo pleno y a fomentar la integración social para alcanzar el desarrollo. Cinco años

después, los líderes se volvieron a reunir en Ginebra para evaluar los avances logrados y comprometerse con nuevas iniciativas⁵.

Aunado a lo anterior en diciembre de 1995, la Asamblea General de la ONU inauguró la Primera Década de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006), y un año más tarde fijó el tema para toda la década: “La erradicación de la pobreza como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad”.

Situación actual

Es importante enfatizar que existen tres problemas principales en el ámbito mundial: la pobreza, el deterioro del medio ambiente y la explosión demográfica.

En cuanto a la pobreza, que es el tema que nos compete, en el mundo existen 6 mil millones de pobres⁶, según el PNUD, los cuales existen en todas partes del mundo. Para el caso de El Salvador en 1991 el 66% de la población eran pobres, de ellos el 33% presentan rasgos de extrema pobreza. Para 2003 bajó al 42% el total de pobres⁷. Puede observarse entonces como la pobreza además de ser un problema mundial de primer orden, es una de las causales de otros, tales como el subdesarrollo, la violencia, Etc.

En este contexto, se desarrolla la “Cumbre del Milenio”, realizada en el año 2000. Se aborda el problema de la pobreza, siendo uno de los objetivos “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, sobre él se plantearon dos metas: Reducir a la mitad el porcentaje de personas

⁵ Red del sistema de las Naciones Unidas sobre desarrollo rural y seguridad alimentaria. Reducción de la pobreza. http://www.rdfs.net/themes/poverty_es.htm

⁶ Ibídem

⁷ Ibídem

cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, y Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre”

Los 192 estados miembros de la ONU⁸, consideraron en ese momento el compromiso de alcanzar este objetivo. Sin dejar de mencionar que es deber del Estado asegurar el bien común⁹; no obstante aún cuando este deber se expresa tanto en instrumentos internacionales como en las mismas constituciones nacionales, en la realidad se encuentra baja atención a la pobreza y el hambre que llevan a la estigmatización social y marginalización de la población, por ello se recomienda al Estado paliar este fenómeno, porque es una de sus principales responsabilidades.

Ubicando a El Salvador en el contexto internacional, es un país que funciona en la práctica bajo un sistema político y económico dependiente¹⁰ y a la vez excluyente¹¹, y extremadamente vulnerable a los desastres naturales, el problema es mayor, pues los esquemas que conducen a la pobreza se reproducen y los programas oficiales implementados no son suficientes.

No obstante, los objetivos generales del gobierno salvadoreño en la Cumbre del Milenio fueron: acciones contra la extrema pobreza y atraer la inversión extranjera para aumentar el empleo. Sin embargo ese

⁸ Estados que han ratificado la Carta de las Naciones Unidas y aceptado cumplir sus propósitos y fines, hasta el año 2006.

⁹ Bien común: Se puede definir como el conjunto de condiciones que facilitan a los miembros de la sociedad la realización de sus fines vitales esenciales, entre ellos salud, educación y vivienda.

¹⁰ Dependiente, si se considera que el principal rubro de ingreso proviene de las remesas que provienen del exterior y no de la producción interna. Lo anterior condiciona a El Salvador con países como los Estados Unidos de América, porque las remesas han aumentado constantemente de la década pasada y han alcanzado un colmo absoluto de \$2.9 mil millones en 2005, aproximadamente 17.1% del producto interno bruto (PIB). El Salvador Wikipedia, la enciclopedia libre. El Salvador. 05 de enero 2007..

¹¹ Excluyente, porque en la medida que las personas tienen un perfil bajo en educación no pueden acceder a un empleo digno y por ende a salud, vivienda digna, entre otros. Es decir no pueden ejercer sus derechos humanos fundamentales.

compromiso contraído por El Salvador, requiere de dos aspectos básicos: la necesidad de actuar con moral ante la comunidad internacional y la de ejercer un buen desempeño en el mandato que recibe el gobierno por parte del pueblo¹², cual es procurar la convivencia sobre una base en el respeto a la dignidad de la persona humana y el bien común ¹³.

Para dar cumplimiento a este compromiso se requiere no solo las acciones del Estado a través de sus programas, sino también la cooperación internacional, la cual se desarrolla en el marco norte-sur¹⁴, sea ésta por medio de los estados u organismos internacionales cooperantes.

Como se mencionó antes el problema de la pobreza, no es exclusivo de El Salvador, sino de muchos países, en los cuales los niveles de pobreza son preocupantes y un obstáculo para el desarrollo. Por ejemplo el caso de África, en donde se señala que existe la población con peores condiciones, muy alejados de alcanzar una vida digna, dentro de ellos citarse a Rwanda en donde la tasa de pobreza según el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁵ es del 0.431%¹⁶. En el caso de América Latina, la tendencia de pobreza fue para el año de 2005 de 39.8% de la población vivía en condiciones de pobreza, es decir 209 millones de personas, de éstos 81 millones de personas que significan el 15.4% vivían en pobreza extrema o indigencia¹⁷. En el caso de Centroamérica la tendencia de pobreza ha tenido un comportamiento decreciente, según fuente de CEPAL “En Guatemala, Honduras y Nicaragua, la pobreza

¹² Tal como lo establece el Art. 85 inciso segundo de la Constitución de El Salvador.

¹³ Expresado en el Art. 1 de la Constitución de El Salvador.

¹⁴ Norte-sur: Bajo este esquema se busca que los países mas desarrollados cooperen con los menos desarrollados y logren superar sus debilidades, como es el caso de la pobreza.

¹⁵ Índice de Desarrollo humano (I.D.H.) lo utilizan los organismos internacionales como parámetro de síntesis del nivel de vida.

¹⁶ Los 20 países más pobres del mundo según I.D.H. Prensa Europea. Lunes 29 de agosto 2005.

¹⁷ CEPAL <http://www.eclac.d>

afectaba para el 2004 a más del 30%; en El Salvador era del 24%; en Costa Rica registró niveles inferiores al 10%¹⁸. Nótese como El Salvador presenta rangos intermedios en niveles de pobreza en relación a los demás países centroamericanos.

¹⁸ En el documento *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y El Caribe*. CEPAL, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de encuestas de los respectivos países hasta 2003, y proyección al 2004. p-28

IV. FACTORES DE POBREZA.

Antecedentes históricos

Los factores de la pobreza no son lo mismo que causas históricas; Bartle¹⁹ explica que la pobreza tiene muchas causas históricas: la esclavitud, el colonialismo, la guerra y las invasiones. Existe diferencia entre causas y factores, estos últimos son los que mantienen las condiciones de pobreza.

Encuanto a las causas históricas se encuentran en las entrañas de los sistemas políticos, económicos y sociales por donde ha pasado la humanidad y que ha relegado a pobres para que otros individuos conserven ciertos privilegios. No obstante esta marginación de los pobres contamina y limita la actuación de la sociedad, principalmente si se busca el desarrollo.

Lo cierto es que causas históricas o no, se encuentran en la estructura de la sociedad, de ahí que autores como el citado Bartle tipifiquen la pobreza como problema social que contagia la cultura, es el resultado que los ricos se acostumbran a observar la pobreza y los pobres se acostumbran a vivir con ella y lo que es peor a aceptarla y fomentarla.

De ahí que programas como la Red Solidaria que tiene en su primer eje la “solidaridad con la familia” entregando un bono para paliar la necesidad básica sobre alimentos en esa familia. La forma en que se pacta este compromiso con los destinatarios de los países que implementan estos programas varía, por ejemplo en México el programa

¹⁹ Bartle, Phil phd traducción por María.Lourdes Sada “Las cinco mayores causas de la pobreza”. s/r

Oportunidades requiere no solamente que envíen sus hijos a la escuela, y/o los programas de salud preventiva, sino también involucrarse en trabajos de la comunidad para mejorar su hábitat y crear espacios necesarios para ambientes saludables²⁰; así existen: Programa Chile Solidario, Programa Familias en Acción en Colombia, Programa Red de Protección Social de Nicaragua, Programa de Asignaciones Familiares de Honduras, entre otros; de todas formas en cualquiera de los casos, no pasa de ser una transferencia de fondos para las víctimas de la pobreza extrema severa, pero que no la erradicará, solo tratará los síntomas a corto plazo a menos que en un futuro paralelamente se implemente efectivamente otros programas que mejoren el perfil de estas personas, tales como inducción, educación y capacitación y que precisamente es lo que cumplen los otros dos ejes de la Red.

Factores de pobreza

Los factores de la pobreza como tal y con un enfoque de problema social pueden medirse según Bartle por a) la ignorancia de la población; b) los niveles de morbilidad; c) la apatía política; d) social (conductas antisociales y asociales); la corrupción en todos los niveles principalmente en las instancias que toman decisiones y la dependencia en todo sentido, que ha minado las esperanzas de un desarrollo humano, social y económico (ver esquema anexo 3).

En cuanto a la ignorancia, según Bartle “es falta de información o de conocimientos”. La relegación en la toma de decisiones; la marginación de los pobres no es más que la muestra que no poseen el conocimiento, y no se habla del conocimiento en general, sino del que se requiere para

²⁰ JANVRY, Alain de “Redes de Solidaridad: Transferencias monetarias condicionadas”. Conferencia en Estambul, Turquía, Junio 26-30, 2006. .

cada sector, de ahí que si bien es cierto se hace ineluctable la educación básica, la instrucción o educación aplicada es necesaria para competir adecuadamente, por ejemplo en el área urbana el perfil de profesional laboral requerido, difiere al de la persona que vive en el sector rural, en donde muchos son agricultores.

Por otra parte también está la tecnificación de la mano de obra, el aprendizaje del idioma inglés, manejo de paquetes de informática, entre otros, que son mas urgentes para algunos sectores que para otros, de ahí que deban invertir más en capacitarse, tanto a nivel de empresa como personal.

Para el caso del idioma ingles, si bien es cierto las exigencias laborales cada vez son más respecto a este idioma; para los sectores con mayores niveles de pobreza requieren primero aprender bien el español, así lo mencionaba a la hora del cierre del evento Sandra de Barraza en su participación en el II Foro Nacional de Educación Superior: “Investigación y Productividad 2006”²¹.

Existen muchos caminos para erradicar la pobreza, pero éstos deben conllevar un programa integral para intentar ver resultados, entre ellos fortalecer la educación general y aplicada, la instrucción y la transparencia de información, todo con un solo objetivo: reforzar las capacidades, para un mundo competitivo. No se puede negar que la globalización es una de las fuerzas mas progresistas del mundo actual, pero la ética no debe perderse de vista.

²¹ Este Foro se realizó el 22 y 23 de noviembre de 2006 en San Salvador, El Salvador, en dicho evento la socióloga Sandra de Barraza, participó como moderadora y dio las conclusiones del evento.

Los altos índices de morbilidad sin duda son un factor de pobreza, porque las personas enfermas presentan una baja productividad y por ende no se genera riqueza para un país y por ende lejos de llegar a una economía más próspera, y es que una de las debilidades en la sociedad pobre es la ausencia de una política preventiva en salud, aunado a ello la población mas pobre no tiene la cultura de prevención ni las condiciones económicas para un comportamiento preventivo y aplicar medidas en los ámbitos de la comunidades, familiares y personal.

Mucha gente ve el acceso a los servicios de salud como una cuestión de derechos humanos de primera generación que son: reducción del dolor y la miseria y aumento de la calidad de vida de la gente. Lo que se argumenta aquí, más allá de estas razones, es que una población saludable contribuye a la erradicación de la pobreza, y que la pobreza no solo se mide por altos indicios de enfermedad y mortalidad, sino que la enfermedad también contribuye a otras formas y aspectos de la pobreza, como por ejemplo a educación.

La apatía es otro factor presente en los pobres, estos pierden interés en mejorar sus condiciones y su entorno, y acepta esa situación sin tan siquiera aprovechar el talento que es propio del ser humano. En lo político, existe una apatía lesiva, porque esto conlleva al conformismo y atenuamiento, propio de las sociedades en pobreza. Son masas poco activas y no comprometidas con el futuro, presentan niveles altos de mediocridad, por lo que se observan en la realidad como sociedades no competitivas.

Corrupción. Este fenómeno muy propio en sociedades en crisis y con rasgos de pobreza. La corrupción no es más que el reflejo de la falta de

ética; de control de los principales órganos del Estado; es como una enfermedad que va expandiéndose en todos los niveles del aparato del Estado hasta llegar a la sociedad civil. Pero no solo es su expansión cuantitativa, es también la aceptación de esa corrupción, al permitir que se reproduzca y hasta avalarla de hecho.

Por otra parte la corrupción incide negativamente en el desarrollo de una sociedad, por cuanto los recursos que se deparan por ejemplo, para paliar la pobreza, se desvanecen por actos de corrupción.

Por ello la corrupción es un rasgo de la pobreza y un indicador a la vez de una sociedad en crisis que debe urgentemente combatirlo para solventar los problemas de la pobreza extrema severa. Hay que tomar en cuenta que la pobreza extrema severa es solo una dimensión de la pobreza, es decir ésta es donde se observan los rasgos propios de la pobreza estructural. Uno de ellos es que éstas familias presentan graves carencias económicas básicas, principalmente en salud y educación, causa o efecto de su situación.

Existe una respuesta a este fenómeno de la pobreza a nivel mundial y a nivel local, es así que en este contexto, surgen ideas sobre la red solidaria, que no es otra cosa que el surgimiento de numerosas personas y organizaciones que nos acercan distintos programas y proyectos y teniendo en cuenta que la Red Solidaria no es la que implementa todas estas actividades, sino mas bien es el nombre que recibe el movimiento, ya sea que venga de la sociedad, los gobiernos o la comunidad internacional, en un principio son ideas, luego se convierten en programas y posteriormente se materializa a través de los proyectos, los cuales son pensados y elaborados en la actividad cotidiana, pero que

tienen realizadores y autores, porque éstos pertenecen a la comunidad. Por lo tanto, cualquier gobierno, organización o persona de cualquier parte del mundo puede copiar, mejorar, difundir o multiplicar este movimiento de “Red Solidaria”. En esta investigación se asume el concepto de “Red solidaria”, diseñado bajo el esquema de Gobierno en Acción y que pretende erradicar la pobreza a largo plazo.

V. LA POBREZA EN EL SALVADOR

Antecedentes

El Salvador, a partir de 1821, se convirtió en un Estado independiente. Esa independencia política, jurídica, social y económica ha sido relativa, en el sentido que a la vez se desarrolló como Estado unitario, tuvo como efecto colateral una marcada dependencia económica y sobre todo susceptible de ingerencia política por parte de potencias como los Estados Unidos de América (EE.UU.). No obstante en la actualidad ya no existe influencia solo de ese país, sino de grupos de estados tales como la Unión Europea, el grupo asiático, entre otros. Sin embargo esta dependencia en un plano de igualdad y en el ámbito de las relaciones internacionales se denomina interdependencia, en la medida que sus relaciones permiten el intercambio de mercancías, servicios, tecnología, etc. Y además un nivel de cooperación internacional que permita mejorar las ventajas comparativas de los estados. No sucede así cuando los estados se integran en un proceso de relaciones internacionales bajo el marco norte-sur, pues quedan evidenciadas una infinidad de desigualdades, lo que hace observar la brecha principalmente en pobreza, la cual tiene diversas causas.

No obstante, como se mencionó antes, es de hacer notar que la pobreza es solo uno de los tres grandes problemas que aquejan a la humanidad, los otros dos son la explosión demográfica y el deterioro del medio ambiente. Sin duda todos están relacionados y han incidido en los problemas que aquejan a hombres y mujeres. Por ejemplo la población ha crecido desmesuradamente²², no así los recursos naturales que se

²² Para 1990 El Salvador contaba con 5,171,585 habitantes, en el 2006 son 6,864,080 hab. Siendo el aumento de 1,692,495, con un promedio anual de 105.8 nacimientos por año. Encuesta de Hogares de propósitos múltiples. DIGESTYC 2005. p-3

han ido agotando y si bien es cierto existe un avance en la tecnología que ha permitido al ser humano transformar su entorno y contrarrestar las carencias producto del agotamiento de la tierra (situación nefasta para la agricultura), así como la extinción de la flora y fauna, entre otros, aún así muchos estados se ven en desventaja, porque no todos pueden acceder a la industria tecnológica de punta, que ha permitido avances en la biotecnología²³ e ingeniería genética²⁴. Además paralelo se ha venido dando el abuso del ser humano para con sus recursos y hábitat, agregando a ello los efectos de la industria tecnológica, el medio ambiente se deteriora cada vez más.

Al respecto los países más desarrollados educan a su población para proteger y salvaguardar el medio ambiente, así como canalizar de forma menos nociva para la humanidad los desechos tóxicos y peligrosos. No sucede así en países como El Salvador, que además de una marcada dependencia en todo sentido, la pobreza se refleja no solo en el crecimiento demográfico que para nada corresponde a los recursos existentes, que por cierto son sumamente vulnerables en sentido social y natural; lo que provoca que en algunos sectores y lugares de El Salvador, la población presente rasgos de extrema pobreza, situación que es grave, si se parte de que el 49.92%²⁵ está en extrema pobreza severa.

Lo anterior no solo pone en desventaja competitiva a la población en extrema pobreza, sino al país entero. Aunque, éste no es un fenómeno exclusivo de El Salvador, como ya se mencionó, pues en América Latina

²³ Biotecnología: “Uso de organismos vivos o de compuestos para obtener productos de valor para el hombre”

²⁴ Ingeniería genética: Método de manipulación genética. Rama de la genética que se concentra en el estudio del ADN para manipulación de organismos con un propósito determinado.

²⁵ FLACSO. Mapa de La Pobreza. Obra citada.

existen tendencias a la pobreza extrema, la CEPAL señala que para el 2005 el 39.8%²⁶ de la población vivía en extrema pobreza.

Los rasgos de la pobreza son de la mayoría conocidos, no solo porque existen muchos estudios que la han señalado al respecto, sino también porque se observan a diario, principalmente cuando se viaja a la zona rural de nuestro país, en donde se encuentran personas que no cuentan con lo mínimo básico para subsistir, por lo que sus condiciones son calamitosas.

Dentro de estos rasgos es común observar que las personas no tienen para obtener una alimentación básica que les permita defenderse de la morbilidad, en este mismo orden tampoco acceden a la educación, por diversas causas, entre las que se pueden mencionar: falta de recursos económicos para costear algunos gastos mínimos que genera la educación, escuelas muy retiradas, necesidad de que sus hijos se inserten a las labores del campo a temprana edad, muchos hijos, etc. En cuanto a vestirse, regularmente se visten con ropa usada o barata que puedan adquirir, es común ver a los niños desnudos y descalzos²⁷, es decir le dan prioridad a los alimentos en relación a la vestimenta. En cuanto a la atención médica, es muy bajo el nivel de medicina preventiva, y por su baja nutrición, los niveles de morbilidad y mortalidad son mayores que el ámbito urbano, los servicios de salud si bien se han mejorado, no hay suficientes y la atención médica sigue siendo deficiente. En cuanto a la vivienda, muchas familias pobres ocupan predios valdíos o sus viviendas no tienen agua ni piso, mucho menos electricidad, viven hasta más de tres personas en una misma habitación, provocando con ello hacinamiento.

²⁶ CEPAL-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. <http://www.eclac.d> 22 enero 2007.

²⁷ Descalzos: Es parte del lenguaje popular salvadoreño, y significa sin zapatos o no calzados, con pies desnudos, chuña.

Así se tiene que la desnutrición y la baja educación no contribuye a que su perfil laboral se potencie, es decir su baja competitividad no les permite el acceso a un mejor nivel de vida, aunado a esto la situación de crisis que enfrenta la sociedad salvadoreña no ofrece oportunidades para todos, es decir no se cuenta con un sistema productivo capaz de absorber a la población en edad productiva, por lo que muchas de las personas que habitan en estos sectores se dedican a la trabajos informales, ya sea en la agricultura u otras actividades que no les generen ingresos suficientes.

Relacionando lo anterior con la canasta básica rural, por ser los municipios de pobreza extrema severa los que están ubicados en esas regiones se pudo observar que sobreviven con menos de \$1.00 al día, tal como se planteó en la Cumbre del Milenio, es decir que ni tan siquiera acceden a la canasta básica alimentaria rural que asciende a \$96.80 y la canasta básica ampliada rural a \$203.02 hasta mayo de 2006²⁸. La Canasta Básica Alimentaria para el área urbana comprende: pan francés, tortillas, arroz, carnes, grasas, huevos, leche fluida, azúcar, frutas, en el caso de la rural se sustituyen algunas de ellas por frijoles, se supone que son los mínimos requerimientos nutricionales diarios por persona, diferenciados para las áreas urbana y rural, porque no se consumen todas y porque las porciones en la familia urbana son para 4 miembros y en la rural un promedio de 4.5 miembros.²⁹ Si esa familia rural, que es la que se encuentra en los municipios tipificados con pobreza extrema severa, se puede notar un déficit bastante grande, aún con la contribución del bono por educación y salud que contempla el

²⁸ FESPAD. Estudio sobre la canasta básica. Mayo 2006.

²⁹ *Ibíd*em

programa de la Red Solidaria y que se contempló a los hogares que andaban sus ingresos menores de \$101.60. Siendo los hogares ubicados en el sector rural los que se encuentran en su mayoría debajo de la línea de pobreza y que son tipificados por FUSADES como “pobres estructurales”³⁰, es decir las familias con mayor vulnerabilidad.

La pobreza un tema inagotable

La pobreza³¹, no es un fenómeno nuevo, su historia se remonta a la evolución de la sociedad y los sistemas productivos, y políticos, los cuales han generado dos situaciones que han incidido en la exclusión social son: la distribución de la riqueza en pocas manos y la forma excluyente de la tenencia de la tierra. Por ello muchos autores se refieren a ella como un tema de agenda inagotable.

Lo anterior ha generado no solo pobreza de la población sino también del país entero. Es decir, si en la población no se supera la pobreza, mucho menos se alcanzarán niveles de desarrollo aceptables para poder competir como país y alcanzar finalmente la paz social tan buscada.

Aunado a los problemas estructurales, a la pobreza le inciden fenómenos naturales, para los que no existe una política sistemática de prevención, así se tiene que los huracanes Fifi (1974), Gilbert (1988),

³⁰ Informe Trimestral de Coyuntura. Cuarto trimestre de 2006. FUSADES. San Salvador, El Salvador, Centroamérica. P-49

³¹ Pobreza: Carencias básicas de lo necesario para el sustento material, concepto que se asume para este estudio (I.C.B.). Otra definición según FUSADES “La privación económica que padece una persona u hogar”. Opus cit. Informe ... p-47

Andrew (1992), Mitch (1988) y Stan (2005) dejan al descubierto las debilidades ya existentes, además de agudizar la situación de pobreza, lo mismo sucede con los terremotos, los más recientes en enero y febrero del 2001 dejan la misma secuela, principalmente el segundo que afectó a los sectores más pobres en zonas rurales. En este orden se encuentran los fenómenos político-militares tal como la pasada guerra civil, que dejó como herencia el desorden social, la improvisación, principalmente en las zonas rurales, en donde las emigraciones fueron masivas y no necesariamente ésta fue para los Estados Unidos y otros países, sino también aumentó la emigración del campo a la ciudad provocando con ello una alta densidad en la capital de San Salvador. Al revisar las estadísticas se encuentra prueba de ello, por ejemplo en 1995 la población era de 1,724.5, en 2003 de 2,099,625, ya para el 2005 fue de 2,188,404 habitantes³².

En esta realidad se distinguen básicamente aspectos económicos, psico sociales y de género así como la cultura de violencia que se ha incrustado en la vida cotidiana de la sociedad y que agudizan aún más la pobreza. No obstante, si bien es cierto la pobreza en El Salvador ha estado presente desde los inicios del Estado independiente, ésta ha permanecido y en algunos momentos de su historia ha aumentado y agudizado, lo que ha provocado los múltiples problemas sociales y económicos que no permiten una labor hacia un futuro que tenga como objetivo primordial el desarrollo humano, económico y social. Podría decirse entonces que es un círculo vicioso que no ha podido superarse.

Lo cierto es que el diseño de programas para erradicar la pobreza, o al menos minimizarla, debe tomarse como una estrategia de desarrollo, que permitirá en un mediano y largo plazo potenciar el conocimiento

³² Página web. Dirección General de Estadística y Censo. DIGESTYC 2005.

como elemento clave del desarrollo de la humanidad y de la nación salvadoreña.

Al respecto la educación es considerada un factor básico en la promoción del desarrollo humano, por ello es un agente de la multiplicación de capacidades. Para las personas la educación es una fuente de creación de espacios y el medio básico para el ascenso social. Para los estados que establecen condiciones para la equidad en materia educativa, puede constituir un motor de progreso al aumentar la productividad y por ende la capacidad de competir. Sin duda la educación debe ir paralela al factor salud, pues una población sana y educada es una carta de competencia primordial para los estados en el ámbito internacional.

Por ello el diseño de todo programa se debe hacer en un primer momento sobre la total cobertura de educación básica, es decir erradicar el analfabetismo, con la calidad y pertinencia que merece. Lo anterior muestra el por qué en todo proyecto o programa se da prioridad a estos dos factores.

Estadísticas sobre pobreza

Según estadísticas oficiales, la pobreza ha tendido a descender, así se tiene que para 1991 el 66% de la población salvadoreña vivía en condiciones de pobreza, para el 2003 ésta desciende al 42%³³ no obstante de éste porcentaje el 33% se tipifica como pobreza extrema, lo que muestra una marginación económica y social significativa en un país que se supone busca el progreso. La pobreza se ve reflejada con mayor

³³ Viales Hurtado, Ronny. Anuario de Estudios Centroamericanos. Universidad de Costa Rica, 25 (2). 2000. p-19

énfasis en algunos departamentos, tales como Chalatenango, Morazán, Cabañas, Ahuachapán, San Vicente y Morazán. Algunos de estos departamentos fueron los más afectados por la guerra civil en El Salvador durante los años de 1980 a 1992, esta situación en alguna medida afectó el desarrollo normal de esos pueblos. Sin embargo desde 1992 a 2004 según FUSADES, la pobreza descendió en un 32% presentando un leve aumento en el 2005³⁴.

En el siguiente cuadro se presentan los 32 municipios que presentan pobreza extrema severa tomando como fuente las estadísticas de población del documento Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador³⁵.

DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO		
Municipio	Población	Tasa de pobreza extrema severa
San Fernando	2,819	59.70
San José Cancasque	1,915	58.10
San Isidro Labrador	376	58.60
Ojos de Agua	3,536	50.58
San Francisco Morazán	2,718	47.88
Arcatao	2,895	48.20
San Antonio de los Ranchos	1,485	49.70
La Laguna	5,111	47.20
Las Vueltas	2,045	45.80
Potonico	1,582	47.20
Total población	24,482	
Total de municipios: 10		

DEPARTAMENTO DE MORAZAN		
Municipio	Habitantes	Tasa de pobreza extrema severa

³⁴ Informe FUSADES, Opus cit.

³⁵ Red Solidaria del 7 de febrero del 2005; y la tasa de pobreza extrema severa del documento Mapa de Pobreza: Tomo I. Política Social y Focalización, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador FISDL-FLACSO septiembre 2005

Corola	1,801	60.40
Guatijagüa	10,907	53.10
Gualococti	3,090	56.50
San Isidro	3,543	49.80
Joateca	4,176	43.20
San Simón	8,062	44.20
Total población	31,579	
Total de municipios: 6		

DEPARTAMENTO DE SONSONATE		
Municipio	Habitantes	Tasa de pobreza extrema severa
Cuisnahuat	12,854	52.40
Caluco	8,341	43.70
Santo Domingo	7,278	44.50
Total población	28,473	
Total de municipios: 3		

DEPARTAMENTO DE USulután		
Municipio	Habitantes	Tasa de pobreza extrema severa
Nueva Granada	8,307	58.90
San Agustín	4,448	46.60
Estancuelas	10,102	44.20
Total población	22,857	
Total de municipios: 3		

DEPARTAMENTO DE SAN VICENTE		
Municipio	Habitantes	Tasa de pobreza extrema severa
Santa Clara	4,632	48.20
San Esteban Catarina	4,598	43.10
Total población	9,230	
Total de municipios: 2		

DEPARTAMENTO DE SANTA ANA		
Municipio	Habitantes	Tasa de pobreza extrema

		severa
Masahuat	4,113	48.20
Santiago de la Frontera	6,589	44.60
Total población	10,702	
Total de municipios: 2		

DEPARTAMENTO DE CABAÑAS		
Municipio	Habitantes	Tasa de pobreza extrema severa
Cinquera	1,184	52.40
Jutiapa	7,178	53.90
Total población	8,362	
Total de municipios: 2		

DEPARTAMENTO DE SAN MIGUEL		
Municipio	Habitantes	Tasa de pobreza extrema severa
San Antonio del Mosco	6,373	59.50
Carolina	10,215	45.50
Total población	16,588	
Total de municipios: 2		

DEPARTAMENTO DE AHUCHAPAN		
Municipio	Habitantes	Tasa de pobreza extrema severa
Guaymango	19,832	47.20
Total población	19,832	
Total de municipios: 1		

DEPARTAMENTO DE LA PAZ		
Municipio	Habitantes	Tasa de pobreza extrema severa
Paraíso de Osorio	2,933	44.80
Total población	2,933	
Total de municipios: 1		

En El Salvador existen 32 municipios en extrema pobreza severa con un promedio de 49.92% hogares en pobreza, lo que implica según el mapa de la pobreza 175,038 habitantes.

MUNICIPIOS Y POBLACIÓN POR DEPARTAMENTO

No.	DEPARTAMENTO	NUMERO DE MUNICIPIOS	POBLACION EN EXTREMA POBREZA SEVERA	POBLACION TOTAL*
1	Morazán	6	31,579	179,200
2	Sonsonete	3	28,473	505,920
3	Usulután	3	22,857	347,661
4	Chalatenango	10	24,482	203,672
5	Ahuachapán	1	19,832	354,476
6	San Miguel	2	16,588	533,430
7	Santa Ana	2	10,702	606,354
8	San Vicente	2	9,230	170,947
9	Cabañas	2	8,362	156,397
10	La Paz	1	2,933	317,212
	Totales	32	175,038	

* Fuente: DIGESTYC. Encuesta de Hogares Múltiples 2005.

Sobre la base del cuadro anterior puede deducirse lo siguiente. En relación a la población total y la población en pobreza extrema severa son dos los departamentos que presentan mayores índices de pobreza: en el caso de Morazán que es el departamento que tiene la población con mayor pobreza extrema severa, casi el 17.5% de la población vive en esa situación, otro caso que se puede citar es el de Chalatenango en donde aproximadamente el 12% de la población presenta el fenómeno en mención. No significa que los otros departamentos señalados no tengan índices preocupantes de este tipo de población, pero en estos dos departamentos mencionados son los que la situación es más difícil. La situación anterior llevó al GOES a orientar su política de la Red Solidaria a focalizar sus esfuerzos principalmente en estas áreas que las consideró urgentes.

Según observación hecha a una muestra de estos municipios, la alimentación básica de estas personas es la tortilla de maíz, frijoles y arroz, muchas presentan problemas de desnutrición y altos niveles de morbilidad, además presentan un comportamiento del ingreso rural sumamente bajo.

Ante esta situación es que el Gobierno de El Salvador para dar cumplimiento en primer lugar a su mandato constitucional y al compromiso contraído ante la ONU y

la comunidad internacional en cuanto al objetivo 1 de erradicar la pobreza y el hambre, es que lanza programas sociales, entre ellos el Programa de Red Solidaria, el cual es objeto de esta investigación y se analiza en el siguiente capítulo.

VI. ACCIONES PARA ERRADICAR LA POBREZA EN EL SALVADOR.

En realidad son muchas las acciones que El Salvador ha iniciado para erradicar la pobreza, a nivel de sociedad civil y de Estado, ambos fortalecidos con la cooperación internacional. El énfasis son aquellas acciones que conllevan mejoras en la salud y la educación, no obstante este estudio se delimita en el Programa Red Solidaria, el cual aún está en ejecución, por lo que se recogen solamente algunos de los resultados parciales, producto de las entrevistas realizadas a los encargados en las instancias oficiales, que a petición nos reservamos sus nombres.

La Red Solidaria en El Salvador

El programa de Red Solidaria, obedece al espíritu de Solidaridad, que se basa en los principios de equidad, focalización de grupos en riesgo, acciones integrales y sobre todo transparencia en la gestión y selección. Estos principios fueron la base del mencionado programa, siendo el énfasis filosófico la equidad y focalizando; dicho programa se aplica en los sectores que presentaban familias en extrema pobreza severa, es decir combatir el problema en las personas que estaban en situaciones “pobrísimas”. No obstante para lanzar ese programa si bien es cierto se requería esta base filosófica, también se requería de una base operativa y legal.

Para ello en febrero de 2005 se presentó en el Órgano Ejecutivo el documento Programa social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza: Red Solidaria. Este documento está basado en los principios

mencionados en el párrafo anterior y sobre la base del cumplimiento de compromisos y responsabilidades, así como monitoreo y evaluación de los resultados.

En este orden el 4 de marzo del año 2005, se emite el Decreto de Creación del Programa Red Solidaria³⁶ como una respuesta a la necesidad de cumplir el compromiso del Estado con sus habitantes, principalmente en la búsqueda de bienestar económico. Programa a ejecutarse en el periodo 2005-2009, bajo el objetivo fundamental de “brindar atención a las familias en extrema pobreza en el país, mejorando a un corto plazo los indicadores de nutrición y salud de los niños, niñas y las madres; al igual que los indicadores educativos en materia de educación básica; mejorando además los servicios de agua potable y saneamiento, electrificación y caminos de acceso a las comunidades más pobres del área rural del país”³⁷

El documento enfatiza en que uno de los obstáculos para reducir la pobreza y mejorar los indicadores de desarrollo humano en El Salvador es la desigualdad existente entre grupos poblacionales. De ahí la importancia de utilizar herramientas de focalización como un instrumento de política que permita cerrar las brechas existentes.

El Programa sostiene que una de las maneras de promover la equidad es ofrecer igualdad de oportunidades en salud y educación básica para la población más pobre. Por ello la Red Solidaria según el Gobierno de El Salvador -GOES- surge como un programa que persigue la reducción de las desigualdades. Por ello se busca reducir o eliminar las diferencias

³⁶ Decreto del Programa Red Solidaria. D.E. No.11, 04/03/2005. D.O. 45, Tomo 366, Publicado el 3/04/2005.

³⁷ Art. 1 Decreto Red Solidaria *Ibíd*em

que existen en los niveles educativos, de salubridad y nutrición entre las zonas urbanas y rurales.

Así también el Programa Red Solidaria observa un componente importante, cual es el “desarrollo productivo” con el objeto de reducir las diferencias en los niveles de ingreso que existen entre el campo y la ciudad. Desde la perspectiva económica, esta lucha por la reducción de las desigualdades es compatible con el proceso de formación de capital humano. Se supone que por medio de mejoras en los niveles de salud, educación y nutrición, se estaría formando una fuerza de trabajo que puede lograr mejores condiciones salariales. Significa esto, que parte del éxito del programa dependerá de que las personas beneficiadas logren insertarse en actividades económicas productivas a través de un empleo digno, que le permita solventar las necesidades económicas básicas y a mediano plazo reducir la pobreza extrema severa.

Según opiniones, el Programa de Red Solidaria presenta algunas limitantes, y éstas son que el tema de la desigualdad no ha sido abordado ampliamente en la elaboración del documento. Se considera una limitante porque este aspecto es fundamental para comprender la pobreza y promover soluciones a mediano y largo plazo, lo que permitiría dar solución a un problema estructural histórico y de gran envergadura. No obstante se menciona que el problema de la desigualdad es fruto de un “descuido histórico” del Estado en la provisión de servicios básicos a los más pobres del país, pero la cuestión no es solo de servicios básicos, el asunto va mas allá, en cuanto ha generado efectos, que van desde mala nutrición, condiciones laborales no adecuadas, principalmente en las zonas rurales, entre otros problemas.

En realidad Red Solidaria, plantea que el problema de la pobreza generado por las desigualdades, tiene una “dimensión pública” que se ve expresado en los bajos niveles de cobertura de la política social y una “dimensión privada” que no es mas que el bajo salario que no supe necesidades básicas del trabajador y su familia. Este planteamiento analiza la realidad desde la supraestructura de la sociedad, pues pareciera que el Estado puede invertir una gran cantidad de recursos para mejorar las condiciones de vida de la familia salvadoreña más necesitados. Es decir la inversión en capital humano puede resultar de beneficio, pues se incrementaría la productividad; significa que los trabajadores con mayor educación, sanos y bien alimentados deben de recibir mejores salarios, pues la educación, la salubridad y nutrición son aspectos que inciden directamente sobre la productividad laboral. Pero no hay que olvidar que el Estado moderno, descentraliza, privatiza, entonces ya no hay un compromiso amplio con los sectores pobres, es decir su inversión en capital humano es escaso, de ahí que se focalice los sectores en riesgo, que para el caso se enfatiza en familias que presentan extrema pobreza severa como prioridad.

Por otra parte el Programa Red Solidaria dentro de sus prioridades beneficia solamente a los niños que atraviesan una fase crítica de desarrollo, es decir, las inversiones en salud, educación y nutrición se enfocan a niños y niñas, no en los adultos. En realidad estas inversiones tienen por finalidad preparar una generación más sana y educada que pueda aspirar a mejores condiciones de vida que sus padres; por ello se aprecia que la Red Solidaria tiene políticas a mediano y largo plazo, en cuanto a que esa nueva generación encuentre las condiciones favorables para desarrollar sus potenciales productivos. Caso contrario

sería, los logros en materia de salud, educación y nutrición pueden verse “amenazados” si en el futuro no se encuentran capacidades que encuentren espacios laborales, capaces de suplir un ingreso que permita una vida digna. Un ejemplo concreto, sería: en el país existen jóvenes que tienen todos los atributos que Red Solidaria promueve en la población beneficiaria: altos niveles de educación, salud, nutrición, acceso a agua potable, energía eléctrica, Internet, etc. No obstante son cientos de jóvenes recién graduados de las universidades que no encuentran empleo y optan por emigrar al exterior, específicamente a los Estados Unidos; ellos tienen el perfil que la Red Solidaria quiere potenciar a largo plazo, no obstante el sistema productivo salvadoreño no puede ofrecerles oportunidades; debido a ello es que se requiere de una política integral, es decir potenciar el perfil del ser humano productivo que queremos, pero al mismo tiempo ofrecer oportunidades laborales idóneas. Y aquí se tiene un reto para los gobiernos, los modelos económicos y la sociedad misma. Pues se corre el riesgo de invertir en personas que al no encontrar trabajo emigren, es decir potenciar y formar capital humano para otra región.

Se ha calificado al Programa Red Solidaria como una importante iniciativa en el área social, pues pareciera que no se le había dado énfasis a lo social, ya que los gobiernos anteriores aún cuando eran de la misma tendencia política, enfatizaron en privatizaciones, reforma tributaria, dolarización, tratados de libre comercio, entre otros. No obstante durante los años de 2005 y 2006, a pesar de que el gobierno ha implementado una política social más activa, se siguen buscando estrategias de crecimiento económico en la firma de acuerdos comerciales, se supone con esto, crear condiciones de desarrollo del

país, porque la focalización en el gasto social y la apertura de la economía, son estrategias oportunas y necesarias.

Lo anterior no deja de ser una concepción limitada, pues se olvida que la apertura de la economía a los mercados internacionales también pueden afectar a los pobres del país, de ahí que se debe buscar un balance entre la política económica y la social, esto sin dejar de mencionar la urgente reforma fiscal bajo el principio de equidad y que permita continuar con el programa sin necesidad de acudir a préstamos internacionales, porque con ello se estaría endeudando a las generaciones futuras.

Siempre en este orden, desde una perspectiva macroeconómica, la estructura tributaria obliga a que los sectores sociales de más bajos ingresos aporten más para el financiamiento de una política social focalizada en los más pobres. Es decir, por un lado, se focaliza la política social en los más pobres, y por otro, los sectores de más bajos recursos son los que más aportan al Fisco. Esta es una situación que no se quiere reformar. Aunado a ello el sector informal crece, así como el subempleo³⁸ que provoca en su mayoría la no contribución fiscal.

Es oportuno señalar que el Programa de la Red Solidaria conceptualiza a “la pobreza no sólo como la ausencia de ingresos; la pobreza es más que todo, ausencia de posibilidades, ausencia de oportunidades”. Con base a lo anterior, se puede decir que hay muchas personas de clase media que bordean la situación de pobreza. Esto se debe a la falta de oportunidades de empleo, a la imposibilidad de trabajar para lograr un salario que permita su propia manutención y la de sus familias.

³⁸ La tasa de subempleo en El Salvador para 2005, fue de 32.1%. De ellos, el 5.6% se clasifica como subempleados visibles o por jornada y el 26.5% como subempleados invisibles o por ingresos. Encuesta de Hogares de Propósitos múltiples. Ministerio de Economía DIGESTYC. Jun. 2005.

La Red Solidaria como Programa social

A pesar de los esfuerzos por reducir la pobreza en los últimos años en el país todavía continúan aproximadamente en el área rural el 42.5% y en el urbano 30.9%, que agrupan 327,000 hogares en condición de pobreza³⁹; las instituciones gubernamentales de cobertura nacional, tienen limitaciones y sus acciones dispersas limitan la efectividad para cubrir familias indigentes. Debido a ello el gobierno debe atender las necesidades más urgentes de éstas las familias. Se les da ese calificativo porque debido a las carencias básicas, no pueden acceder a un ingreso económico fijo que les permita acceder a niveles de escolaridad mínimos, a una alimentación básica que los saque de la desnutrición, y los altos niveles de morbilidad y mortalidad infantil y no pueden acceder a una vivienda digna, por lo que se asientan en lugares vulnerables antes los desastres naturales y en el peor de los casos andan por las calles deambulando y en muchas ocasiones se les observa buscando en los basureros lo que les hace falta y acercando con ello a otro problema las enfermedades.

Se da por hecho, que el programa de la Red Solidaria con una política social enfocada en la atención permanente de la pobreza bajo una dimensión territorial (mapa de pobreza) local integral, enfoca a la familia como sujeto de intervención del Estado. Esto significa que el programa en mención no focaliza al individuo, sino mas bien vincula a los dos grupos Estado-Familia, bajo el esquema de corresponsabilidad, esto es que hay una activa participación y la convicción a la salud, higiene, nutrición y educación de la familia. No obstante la mujer del hogar se convierte en la principal promotora y administra los beneficios del

³⁹ *Ibíd.*

programa, por lo que se observa el enfoque de género, promoviendo principalmente el acceso de las mujeres a sus beneficios. Con ello se pretende consolidar el principio de igualdad, en tanto las mujeres lideran la mayoría de hogares⁴⁰, al ser responsables de ellos y porque tradicionalmente ha sido relegada a un segundo plano.

Fomentar el tejido social y comunitario por medio de acciones conjuntamente a la superación de la pobreza extrema, es otra de las características del programa, con ello se pretende lograr involucrar activamente a la comunidad en el esfuerzo, buscando una gestión participativa. Otra de las características es que opera con transparencia y rinde cuentas; es decir, las familias beneficiarias a partir de procedimientos rigurosos, objetivos e imparciales a nivel nacional para ser verificables y auditables, contarán con un sistema moderno de evaluación, que pretende medir resultados.

Para ello el Programa de la Red Solidaria⁴¹ se diseñó sobre la base de tres ejes principales:

- 1) “Red solidaria a la familia”
- 2) “Red de servicios básicos”
- 3) Red de Sostenibilidad a la Familia

El espíritu de la Red al diseñar estos tres ejes, se encuentran en los objetivos específicos del programa, los cuales se describen a continuación:

⁴⁰ Para el año 2004 se realizó el estudio “La situación de la mujer salvadoreña en el marco de la Teoría de Género” en la UTEC. en donde el 33% de hogares eran liderados por la mujer (ver pág. 103) así el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2005, confirma que el 32.19% tienen hogar femenino (Ver Pág. 293).

⁴¹ Programa Red Solidaria Opus cit.

- Mejorar las condiciones de salud y nutrición de la población de 0-5 años, mejoras en alimentación, vacunación y acciones de control del crecimiento.
- Mejorar las condiciones de la madre en extrema pobreza mediante la capacitación y apoyo directo para aumentar el consumo de alimentos nutritivos y mejorar la nutrición de las embarazadas y los lactantes.
- Mejorar la educación de la población en edad escolar entre 6-14 años, medio directo a estas familias, para que los niños puedan asistir regularmente a la escuela y dejar de realizar trabajo infantil y para pagar los costos directos de asistir a la escuela rural.
- Fortalecer la oferta de servicios básicos (agua potable, saneamiento, vivienda, entre otros) para mejorar el acceso de las familias en extrema pobreza, en los municipios y comunidades beneficiarias del programa.
- Impulsar la seguridad ciudadana, mediante la realización de procesos que lleven a la convivencia pacífica, la seguridad jurídica y el desarrollo de las comunidades.
- Dotar de herramientas que permitan la sostenibilidad económica del hogar con proyectos productivos, capacitación laboral y microcrédito.

Dentro del programa se encuentra el criterio de “corresponsabilidad” que debe cumplir la familia beneficiaria, a la cual se le pide:

- La madre o el padre de familia encargado debe aceptar y firmar voluntariamente un convenio, en donde se somete a las reglas establecidas.
- Se enfatiza a la mujer como principal administradora y beneficiaria.
- Se debe cumplir con el protocolo básico de salud preventiva.
- La participación en cursos de capacitación es de carácter obligatorio.

- Matricular a los hijos en edad parvularia a sexto grado
- La actitud debe ser participativa, es decir participar activamente en desarrollo comunitario.

Gestión. La promoción y acompañamiento, son los componentes básicos del programa, lo anterior implica que el promotor contactará a la familia y verificará las etapas, el nivel de cumplimiento, los compromisos y las corresponsabilidades y dará apoyo psicoemocional que permita motivar, orientar y acompañar a las diferentes etapas del programa.

Inserción a la Red de Servicios Básicos. El acercamiento de las familias a los servicios de salud, educación, redes comunitarias. Acercar la oferta de los servicios básicos disponibles para suplir las necesidades de la familia es uno de los objetivos fundamentales. Paralelamente, se desarrolla el fortalecimiento institucional local de la red social y sensibilizar a los agentes locales para potenciar un fácil acceso a los servicios de las familias marginadas.

Desarrollo y Autonomía. Dentro del proceso de intervención se requiere que la familia colabore directamente en el mejoramiento de los estándares de vida dentro de la comunidad y que realice prácticas de apoyo mutuo que permitan lograr mayor autonomía y sostenibilidad de los beneficios inicialmente con las transferencias directas.

Beneficios esperados del programa según el GOES:

- El programa respalda una estrategia de protección social básica, con inversión en capital humano, focalizado en las familias en extrema pobreza.

- Se espera lograr un impacto significativo en los índices de desarrollo especialmente la disminución del nivel de pobreza a nivel nacional.
- En la salud mejorar los índices de desnutrición, mortalidad materna y mortalidad infantil y al disminución de enfermedades comunes.
- En el campo de la educación. Subir los índices de alfabetización, mejorar la retención y asistencia escolar.
- Disminución del trabajo infantil.
- Mayor acceso a los servicios básicos.

Existe el riesgo de incluir población que no se encuentra en extrema pobreza. Esto se minimizó, estableciendo criterios rigurosos geográficamente y un sistema de monitoreo y supervisión de campo. Las presiones para incorporar otros municipios y al pobreza urbana, aunque se focaliza a la extrema pobreza rural.

Los incentivos, se supone serán las transferencias monetarias serán únicamente para cumplir con la responsabilidad de nutrición y asistencia escolar, pero no para que disminuyan la motivación al trabajo, más bien sería la capacitación laboral en miras del futuro.

Organización de la Red Solidaria

Es un programa de estrecha coordinación interinstitucional, organizado de esta manera:

1. Secretaria Técnica de la Presidencia

Es la responsable de la coordinación general del programa a través del Coordinador y el Consejo Directivo.

2. Consejo Directivo

Está compuesto por los titulares de los ministerios sociales y presidentes de las autónomas encargadas de la ejecución del programa. Tiene función rectora, y normas generales del programa.

3. Organismo Ejecutor

Es la entidad responsable de la administración técnica y financiera de los complementos a los ministerios e instituciones ejecutoras, la contratación de bienes y servicios, el monitoreo y seguimiento del programa, y de cooperación con diferentes instituciones en su operatividad.

4. Comités Locales

La participación del alcalde es vital para las acciones locales dentro de su municipio. Además los delegados locales de los ministerios en línea, y organizaciones civiles. Tienen la función de coordinar esfuerzos locales y velar por el buen funcionamiento del programa.

Algunos cooperantes de la Red Solidaria

El Banco Mundial mantiene su plan de acción “Estrategia de asistencia al país”, cuyo objetivo es reducir la pobreza de forma general, entre otros. El Salvador como prioridad es beneficiario de este programa, siendo los objetivos principales: asistencia para el crecimiento económico, creación de oportunidades nuevas y optimización de la eficiencia del sector público.

Así en este orden la Unión Europea, la Junta de Extremadura - España, la Junta de Andalucía - España, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Agencia de Suiza para el Desarrollo y la Cooperación -COSUDE- , la Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI-, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo

Internacional -USAID- la Agencia de Cooperación Internacional del Japón -JICA-, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional -ACDI- y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica -GTZ., entre otros.

Cabe destacar que Japón ha contribuido en proyectos de agua potable, por ejemplo en Ahuachapán lo ha hecho a través del “Proyecto de Abastecimiento de Agua Potable”. Este proyecto es parte de la Asistencia Financiera no Reembolsable para Proyectos Comunitarios Humanos (APCS).

VII. AVANCES DE LA RED SOLIDARIA

Analizar los avances del Programa Red Solidaria requiere de una posición eminentemente objetiva, esto implica analizar los resultados sin tinte político, mas bien de una forma constructiva. Por otra parte, este programa no permite en este momento nada más que recoger algunos resultados parciales. Sobre esa base y con este objetivo se presentan algunos avances y resultados que se considera importantes para este estudio.

El primer eje “Red solidaria a la familia”.

No son más que las acciones focalizadas a las familias de condiciones de extrema pobreza en municipios priorizados e incluye bonos condicionados de salud y educación⁴² a la madre del hogar, capacitaciones y corresponsabilidades.

Las corresponsabilidades de las beneficiarias de Red solidaria se han manejado de la siguiente forma:

Antes de entregar por primera vez el bono de salud y/o educación a una familia, la titular de ésta, firma voluntariamente un convenio donde se compromete con Red Solidaria a cumplir con las corresponsabilidades de salud, educación y asistir a las capacitaciones que brinda el Programa

⁴² Programa Red Solidaria.

Existen tres tipos de familias que reciben los bonos de educación y salud, en los eventos que se realizan cada dos meses por el FISDL, según el detalle siguiente:

TIPOS DE FAMILIA	BONO	MONTO
Donde hay niños y niñas menores de 5 años y/o con mujeres embarazadas al momento del censo	De salud	\$15.00
Donde hay niños y niñas entre los 5 años y menores de 15 años, sin haber cursado el sexto grado.	De educación	\$15.00
Donde hay niños y niñas de 5 años y/o mujeres embarazadas, además de niños y niñas de 5 años y menores de 15, sin haber cursado el sexto grado.	De Salud y Educación	\$20.00

Fuente:

Las personas firmantes del convenio, aceptando voluntariamente, se comprometen a cumplir las siguientes corresponsabilidades para continuar recibiendo el bono de educación y/o salud:

- Matricular y asegurar la asistencia regular a la escuela de parvularia a sexto grado en niños y niñas de 5 años y menores de 15 años.
- Registrar a los hijos e hijas menores de cinco años en los programas de salud, y asistir a los controles de crecimiento y desarrollo según protocolo materno infantil y mantener el esquema de vacunación completa; y asistir a los controles prenatales, en caso de embarazo.
- Las titulares y sus corresponsables deben asistir a las capacitaciones que imparten las ONG de Seguimiento y Apoyo Familiar de cada localidad.

Para verificar lo anterior, el FISDL, el MINED y el MSPAS, con el apoyo de la ONG's de Seguimiento y Apoyo Familiar contratado por el FISDL, realizan un trabajo coordinado y permanente, respetando el rol que cada entidad debe desempeñar.

El FISDL: Como principal organismo executor de Red Solidaria, es el encargado de crear y administrar el Registro de Beneficiarios y remitir a cada escuela y cada Unidad de Salud de los municipios Red Solidaria, la lista de los niños y niñas que deben asistir todos los días a la escuela, así como aquellos que requieren de atención médica preventiva, incluyendo a las mujeres embarazadas.

Ministerio de Salud: Brinda las prestaciones y beneficios de salud a las familias beneficiarias, ejecutando el protocolo de salud y materno infantil, y de verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud. Para tal fin, la entidad tiene en ejecución el Programa de Extensión de Cobertura de servicios de salud, que consiste en una atención personalizada en los caseríos de cada municipio por parte de un equipo médico; adicional al servicio que se ofrece en las unidades de salud.

Cada mes, y de acuerdo con la periodicidad de las consultas que los médicos establecen para cada paciente, se verifica el cumplimiento de la corresponsabilidad en salud. Se toma de base la lista de beneficiarios enviada por el FISDL para llevar el control de asistencia.

Ministerio de Educación: Es el responsable de brindar y garantizar los servicios de educación básica -parvularia a sexto grado- a través del programa Redes Escolares Efectivas. Todos los días, el maestro de cada

escuela debe tomar lista para verificar la asistencia de los alumnos y alumnas Red Solidaria. Cada final de mes, el MINED envía al FISDL los nombres de aquellos niños que faltaron más de una ocasión a clases. En la época de matrícula y prematrícula escolar, el Ministerio remite al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local la lista con los niños y niñas Red que ya están inscritos.

También se ha dado apoyo familiar por medio de sesiones de capacitación a madres y padres representantes de la familia beneficiada, los temas abordados: participación, organización comunitaria, equidad de género, saneamiento básico, familia y autoestima, alimentación, todos temas de educación para una mejor calidad de vida.

Red solidaria apoya al Ministerio de Educación en sus esfuerzos del PAEBA a través del componente “Alfabetización de Adultos y Adultas Programa Red Solidaria” que busca minimizar los niveles de analfabetismo.

También se dan las jornadas oftalmológicas por medio del programa Ventanita de Luz, para dar atención oftalmológica a niños y niñas.

Segundo eje “Red de servicios básicos”.

Éste busca fortalecer la oferta de servicios de educación, salud básica y compromiso de dotar de servicios de agua y saneamiento básico al 100% de las Escuelas y Unidades y Casas de Salud.

Este eje tiene como punto de partida la identificación de necesidades de mejoramiento de servicios e infraestructura social a través del comité municipal de desarrollo y comunidades rurales.

Se entiende como infraestructura básica: acceso a agua potable y saneamiento, electrificación rural para que las personas puedan acceder a electricidad. Por otra parte está la denominada infraestructura estratégica, denominada básica, que permita acceder a servicios sociales, caminos vecinales, puentes, etc. las cuales son vías de comunicación importantes para el desarrollo de estos pueblos. Asimismo la infraestructura y equipamiento de establecimientos de salud, que incluyen ambulancias para centros de salud del primer nivel de atención.

Según fuente oficial⁴³, los resultados para el eje 2 son los siguientes:

- \$11.8 millones en inversión: \$4.6 millones ejecutados por el FISDL, \$7 millones apoyo de Unión Europea.
- 314,755 beneficiarios con la Extensión de Cobertura de Servicios de Salud
- 40 redes escolares efectivas
- La inversión en infraestructura básica y caminos pavimentados para 2006 asciende a \$11.8 millones.

De este modo, el FISDL ha ejecutado \$4.6 millones en proyectos de agua potable y saneamiento básico en comunidades y centros escolares, electrificación e infraestructura estratégica.

⁴³ FISDL

En esta cantidad, también se cuenta con el apoyo de la Unión Europea, con el Programa de Alivio a la Pobreza (PAPES), por un total de \$7 millones para ejecutar proyectos de infraestructura.

De esa cifra, el FISDL es responsable de ejecutar \$1.7 millones en proyectos de agua potable y saneamiento básico, y electrificación.

En cuanto a la oferta de educación, en 32 municipios se tienen 40 Redes Escolares Efectivas, beneficiando a 43 mil estudiantes. Se tienen 27 secciones de educación acelerada, para atender a 702 estudiantes, y se han invertido \$2.5 millones en ampliación y rehabilitación de 36 centros, según fuente del FISDL.

Las fuentes del GOES estiman el impacto hasta 2006, de la siguiente manera para 25 municipios:

- 9.23% de aumento de la matrícula de primaria en zona rural
- 23% de aumento matrícula de parvularia zona rural

Lo referente al criterio salud, en alguna medida afinan fuentes oficiales ha habido extensión de Cobertura de Servicios de Salud, el Ministerio de Salud ha beneficiado a 314,755 personas en 65 municipios de Red Solidaria.

Según la misma el MSPAS, un estudio sobre el estado actual comparativo I trimestre 2005 con I trimestre 2006 en 12 municipios de pobreza extrema severa demuestra las siguientes mejoras:

83% de incremento en los controles infantiles (en menores de 1 año)

43% de incremento en los controles prenatales

62% de incremento en los controles puerperales

El MSPAS también ha desarrollado Jornadas Integrales de Salud, simultáneamente a las entregas de los bonos, en las cuales se ha atendido un promedio de 200 pacientes en servicios de control infantil, servicios odontológicos y servicios de vacunación.

Un caso que se puede citar es el municipio de Corola, que ha mostrado un salto cualitativo, pues del 2005 al 2006, aumentó en un 20% los controles infantiles⁴⁴.

El tercer eje Red de Sostenibilidad a la Familia.

En este eje se ha considerado iniciar con componentes productivos y al microcrédito como una herramienta clave para apoyar a los agricultores a diversificar sus fuentes de ingreso y aumentar la productividad y gestión ambiental.

En este eje se encuentra el Programa Tú Crédito, a través de las instituciones participantes, está facilitando el financiamiento a los microempresarios interesados en ampliar o iniciar una actividad productiva.

Otro programa parte de la Red Solidaria es “Tú Crédito”, que también forma parte del Plan Oportunidades. Y a nivel nacional se ha logrado la colocación de una cartera de \$1,338,507.25 por medio de 1,813 créditos otorgados en los municipios de Red Solidaria que presentan pobreza extrema severa, en donde la Severa recibió 663 créditos por un monto de \$359,340.58 y la alta 1,151 por un monto de \$979.166.97⁴⁵.

⁴⁴ Informes mensuales Unidad de Salud de Corola. 2006.

⁴⁵ Secretaría Técnica de la Presidencia. Resultados del Programa Tu Crédito por departamento. Nov. 2005.

En cuanto al componente productivo, por medio del Ministerio de Agricultura se han beneficiado a 11,825 familias, hasta septiembre de 2006, en 34 municipios, con actividades como las siguientes:

1. Entrega de insumos: semilla de maíz, sorgo, frijol, semilla de hortalizas, especies menores, módulos aviares, etc.
2. Capacitación: inseminación artificial, ampliación de plaguicidas, elaboración de silos metálicos, huertos caseros, asociatividad, agronegocios.
3. Asistencia Técnica: granos básico, frutas y hortalizas, fitozoosanidad, gestión agroempresarial y mercadeo, fomento actividades no agrícolas
4. Facilitar obtención de Créditos
5. Establecimiento de sistemas de microrriego
6. Ejecución de proyectos agroproductivos y eventos de fomento de la asociatividad agroempresarial
7. Conservación de suelos agrícolas (mz)

La inversión asciende a \$690,106.00⁴⁶.

Los municipios beneficiados son Arcatao, Caluco, Carolina, Cinquera, Cuisnahuat, Estancuelas, Gualococti, Guatajiagua, Guaymango, Joateca, Jutiapa, La Laguna, Las Vueltas, Masahuat, Nueva Granada, Ojos de Agua, Paraíso de Osorio, Potonico, San Agustín, San José Cancasque, San Pablo Tacachico, San Simón, Santa Clara, Santiago de la Frontera, Santo Domingo de Guzmán, Tecoluca y Torola.

A través del tercer eje de acción -coordinado por el Ministerio de Agricultura- se benefició a 11,825 familias. La inversión enfocada en las

⁴⁶ *Ibíd.*

zonas rurales a través de “Red de Sostenibilidad a la Familia” – componente que incentiva la demanda de servicios públicos-, las carteras de Salud y Educación incrementaron la oferta de servicios en la zona rural.

El Ministerio de Salud gastó \$6 millones para llevar a cabo 314,755 consultas en 65 municipios. El Ministerio de Educación realizó una inversión de \$5.2 millones para aumentar la matrícula de estudiantes en 32 municipios. Como resultado, aumentó la cantidad de matriculas en 15 municipios del país. En materia de salud, se registró un incremento en los controles infantiles y prenatales.

Percepción de la población respecto a la Red Solidaria y observación realizada en algunos municipios

Caluco está compuesto por 8 cantones, de los cuales el 43.67% de familias se tipifican con pobreza extrema severa. Según los vecinos tienen necesidades de agua potable, proyectos que les permita invertir principalmente del Turismo.

Según datos proporcionados las familias censadas fueron 1,484 familias pero solo 1,150 han sido beneficiadas con el bono en educación y salud, haciendo un total de \$202,475.00

No obstante las personas opinan que en algo ayuda el programa y han podido dar cobertura a algunas necesidades básicas, manifiestan que aún hay necesidades en agua potable y servicio de salud no cubierto. En algunos lugares se han introducido chorros públicos, lo que se observa con buenos ojos, pues les quedaba bastante retirado ir a traer agua.

San Antonio de Los Ranchos

En este lugar se encuentran dos cantones, no obstante el 49.7% está conformado por hogares en extrema pobreza. Las necesidades mas susceptibles son aguas negras, electrificación y complejos deportivos. En este municipio se encontró mucha receptividad y personas amables dispuestas a colaborar. Según la persona entrevistada, este municipio fue destruido totalmente en la guerra, incluyendo el templo católico. Antes de la guerra aproximadamente contaba con 3 mil habitantes, pero en 1988 hubo repatriación de salvadoreños, por ello aproximadamente solo el 10% de los actuales habitantes son originarios de ese lugar, es decir el 90% ha sido repoblado por personas que vinieron de otros lugares.

Es un municipio de origen campesino, pero se observa mucha solidaridad y son muy respetuosos, no existen maras, se aprecia que es una comunidad bien organizada, esto tiene sus efectos positivos, porque mencionan los vecinos que en 10 años no ha habido ningún asesinato.

En cuanto a su economía es eminentemente agrícola y artesanal. Su fuerte son la cosecha de frijol, maíz y maicillo; en cuanto a las artesanías que fabrican usan como materia prima la tuza y hacen muchos bordados típicos en manteles, ropa de vestir, etc.

En cuanto a la Red Solidaria se han distribuido a 254 familias los bonos de educación y salud, haciendo un total de \$45,865.00, consultando a algunos vecinos al respecto, mencionan que para ellos es una ayuda,

pues no alcanzan ellos solos, y que cualquier ayuda que se les dé es bienvenida.

Guaymango

14 cantones conforman este municipio, de las familias existentes en este lugar el 47.21% presentan rasgos de pobreza extrema severa. Las necesidades son variadas: agua potable, electricidad, escuelas pequeñas, un cantón que está aislado “La Esperanza”, caminos en mal estado, apoyo a programas agrícolas.

Es un municipio muy pobre, muchas carencias se observan en la familia, existen hogares que no cuentan con camas, si no que duermen en tapescos con tuzas, que hacen las veces de cama. Significa que no obstante la ayuda de Red Solidaria, las necesidades persisten. Uno de los líderes comunales manifestó que había mejoras en agua potable.

Con respecto a la asignación financiera por familia, de 3,921 familias censadas solo 2,451 se beneficiaron con \$428,645 en bonos.

Jutiapa

Compuesta por 7 cantones, en donde el 53.9% de las familias son hogares que presentan extrema pobreza severa. La mayor carestía es el agua potable.

En este municipio existe mucha pobreza, no obstante las personas muestran esperanza con el programa de la Red Solidaria. Creen mucho en las promesas del Gobierno. Y muestran gratitud por los beneficios, que manifiestan ellos, “aunque sea poco pero ayuda” a que los niños beban leche y comprar algunas cosas para la Escuela que nosotros no

alcanzamos. Hubieron personas que manifestaron no poder seguir enviando sus niños a la escuela porque los necesitaban en la cosecha. De 1,256 familias solo se beneficiaron 1,048 con bonos de un valor de \$180,750.

Masahuat

Son 6 cantones los que pertenecen a este municipio; presenta un 48.19% de pobreza extrema en sus hogares. Necesidades más graves son agua potable y mobiliario para escuela. En este pueblo existe una gratitud por algunos chorros públicos, pues manifiestan que antes tenían que ir muy lejos a traer agua, hasta el río, y han sentido la diferencia, que para ellos es bastante. No obstante aún quedan obras pendientes, pues las calles aún se observan deterioradas y en el invierno sufren mucho.

No se pudo tener acceso al dato de bonos a familia. Lo que si manifiestan ellos es que en salud andan mal, porque a veces son hay medicinas y “por gusto pasan consulta”.

Paraiso de Osorio.

3 cantones conforman este Municipio. Los hogares en extrema pobreza severa son 44.76%. Otro municipio que no se pudo obtener datos, pero al visitarlo se observa muy contenta a las personas y esperanzadas con el programa de la Red Solidaria y otros que se implementan. De los programas aplicados a 418 familias se les concedió bono de educación y salud por un valor de \$30,480.00

San Agustín.

Un municipio bastante amplio pues lo conforman 17 cantones, las familias pobres son el 46.57%, y sus principales carencias son en agua

potable e infraestructura. pueblo bastante pobre, con muchas carencias básicas, pero que al igual que otros muestran esperanzas sobre el programa de la Red Solidaria. 919 familias se vieron beneficiadas por el bono de educación y salud por un valor de \$30,480.00.

San Esteban Catarina

Conformado por 8 cantones, en donde el 43% son hogares que presentan niveles de pobreza graves, con muchas carencias básicas, pero que al igual que otros muestran esperanzas sobre el programa de la Red Solidaria. Las carencias en agua potable son muchas, calles en mal estado. No obstante dicen haber aprendido mucho en las capacitaciones y demás programas que según opinan les ayudará a trabajar en proyectos de turismo.

Cinquera

9 cantones lo conforman. El 51.55% de familias presenta pobreza extrema severa. Un municipio alegre con mucha gratitud hacia el programa, pues manifiestan que han aprendido mucho en los talleres y las han concientizado en la importancia de la educación. No obstante falta agua potable y calles, así como otros servicios básicos.

Según datos obtenidos se han beneficiado solo 219 beneficiadas = \$38,070.00, de las 255 censadas.

Torola

Aquí los beneficios han sido muchos, la población manifiesta que las familias mas pobres han podido comprar uniformes, útiles y leche para sus niños. No obstante no se pudo obtener datos de los bonos entregados. Según indagatoria \$2.7 millones han sido invertidos en

acceso a calles y 486 familias se han beneficiado con el bono de educación y salud, ascendiendo la inversión social a \$98,290.00

Santa Clara

Aquí los beneficios han sido muchos, la población manifiesta que las familias mas pobres han podido comprar uniformes, útiles y leche para sus niños. No obstante no se pudo obtener datos de los bonos entregados o de otros proyectos.

La Laguna

En general en la entrega de bonos durante el año 2005 y 2006, se beneficiaron 26,554 familias de los 32 municipios, quedando sin dar cobertura a familias, el valor total fue de \$4,053,930.72.

En cuanto al programa Apoyo familiar, se conformaron: comités comunitarios y se capacitó a jóvenes promotores locales.

Se capacitaron a 18,371 personas en educación par ala vida, participación y organización comunitaria, equidad de género, saneamiento básico, familia y autoestima y alimentación.

En cuanto al PAEBA, se conformaron los círculos de alfabetización con 22,925 personas mujeres y hombres.

Se aplicó la primera fase del programa “Ventanitas de Luz” en 15 municipios en donde se atendieron 1,500 niños y niñas.

En resumen si bien es cierto hay duras críticas al programa Red Solidaria, para los beneficiarios es una bendición, tal como ellos lo manifiestan, pues ha habido mejoras en infraestructura de salud, de

calles, algunas familias han aprovechado para mejorar ingresos invirtiendo en aves de corral, cerdos, entre otros.

En algunos municipios visitados los alcaldes han colaborado activamente por medio del monitoreo, aún cuando algunos de ellos son de partidos contrarios al gobierno, lo que les interesa son los proyectos de inversión social.

Además directores de escuelas visitadas dijeron que ha habido aumento en educación básica, aún cuando no tenían datos, hay quienes aseguraron que aumentó hasta un 10% según estimaciones preliminares. Lo anterior puede verse como un efecto positivo, al igual que en materia de organización son los Comités Locales, conformados cada uno por Alcalde, líder del cantón, representante de Unidad de Salud y Educación. Estos comités han hecho florecer el trabajo en equipo.

Finalmente es importante señalar que algunas madres manifestaron que no podían seguir con el programa debido a que necesitaban a sus hijos para el trabajo, por lo que se veían obligados a no enviarlos a la escuela, y por lo tanto no aplicaban para el bono. Asimismo algunos niños y niñas habían sido víctimas de epidemias como el Dengue, sarampión, lo que les había hecho perder clases y las Unidades de Salud no tenían medicina.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Conclusiones

La evolución de la humanidad ha dado lecciones invaluable, así como ha dejado progreso y desarrollo, también en esa dinámica han surgido fenómenos que en alguna medida son males endémicos difíciles de erradicar, tal es el caso de la pobreza. Fenómeno que elevado a la categoría de problema, deja de ser un problema eminentemente de las ciencias sociales, cuando en el proceso evolutivo natural de toda sociedad surgen cambios que exigen dar saltos cualitativos, es el caso del desarrollo tecnológico, el cual cada vez más deja al descubierto las debilidades en el contexto de país, manejar niveles de pobreza lesivos para el desarrollo y competitividad.

Atrás de ese fenómeno se encuentran personas humanas, que ante la evolución misma ya no se observan como simples conglomerados sociales dentro de un Estado, sino más bien el objeto y fin de todo país y por ende un asunto de la comunidad internacional, por ello la ONU retoma el tema de la pobreza como un asunto de todos y con carácter prioritario. En este marco nacen los Objetivos del Milenio (ODM), principalmente el objetivo No. 1 de erradicar la pobreza y el hambre. De ahí el compromiso de combatir este fenómeno con mayor prioridad, por parte de los estados.

Estos compromisos al igual que otros estados, fueron contraídos por el GOES ante las Naciones Unidas, en la realidad no hay una política de

seguimiento que permita verificar el cumplimiento de los mismos en el tiempo estipulado.

La pobreza es un fenómeno histórico y global, profundamente arraigado en las sociedades del mundo entero, El Salvador por supuesto no es la excepción. Sus causas están en la estructura de la sociedad, manifestadas en los ciclos de crisis económica, social, etc.; también son el reflejo de los problemas en la supra estructura, producto de la desigualdad, la injusticia social, corrupción, impunidad, etc. es decir no basta carecer de lo material para ser pobre, sino que también existen aspectos ideológicos culturales que no permiten el desarrollo individual y familiar. Como ejemplo, se puede citar que algunas familias con pobreza extrema severa, se observan cultura de responsabilidad en otras no, por ello el acompañamiento a las familias, no tiene el mismo impacto para todas, algunas de ellas presentan mayor sensibilización y concientización, en otras pareciera que no les interesa.

El planteamiento de la Red Solidaria en El Salvador, está basado en un proyecto social a largo plazo, no obstante se vincula directamente en la política económica para reducir la pobreza, busca crear condiciones básicas para el desarrollo local. Sobre esta base tiene como metas el crecimiento económico y el control de la inflación. Con lo anterior se pretende tener la posibilidad de lograr una mejora del ingreso real de las familias. Esto se lograría mejorando sus condiciones de salud, educación, vivienda y vestido, los dos primeros se consideran un factor importante para el desarrollo de capital humano.

Este programa ha sido posible implementarlo con préstamos y cooperación internacional, por lo que se observa baja capacidad de

inversión social propia. El programa Red Solidaria resulta un programa atractivo para disminuir la pobreza en general y la extrema severa en particular, pero funciona con escasos recursos, por lo que no se puede calificar de integral y eficiente.

Aunado a ello la política económica actual no es capaz de generar las fuentes de empleo formales para absorber a toda la población en edad y en algunos casos con capacidad productiva. Significa que no basta mejorar la salud de la población rural, ni la asistencia escolar, si esta población tan vulnerable no puede acceder a fuentes de empleo digno y condiciones de hábitat y de alimentación que en este país, solo puede ser a través de un ingreso básico como mínimo.

Las situaciones paralelas que se generan, tales como el alza en los precios, la dependencia de las remesas y la inflación en general hacen mas grave la situación y aún cuando el discurso presidencial y un vistazo a la infraestructura de El Salvador muestran resultados positivos, lo cierto es que la falta de fuentes de empleo, la efervescencia social, los altos índices de carencias básicas y de morbilidad en la población en extrema pobreza, los altos índices de morbilidad, la delincuencia, entre otros, son el reflejo de la situación real del país.

Siendo la pobreza un problema histórico, no desaparecerá en largo tiempo, aunque sí disminuirá en la medida que se involucren todos los actos de la sociedad política y civil. La Red Solidaria debería ser un instrumento no una receta, pues ésta última puede equivocarse. Sin embargo todos los países que aplican estos programas buscan préstamos, donaciones, etc. para implementarlo.

La Red Solidaria es un programa que debe apoyarse, lo que no le quita que debe aplicarse con transparencia, y buscar recursos internos haciendo las pertinentes reformas fiscales, evitando así comprometer a las futuras generaciones en préstamos a largo plazo; aunque esto no implica el aprovechamiento de programas de préstamos que bien administrados podrían fortalecer a mediano y largo plazo las debilidades que superadas nos convertirían en un país competitivo, con mano de obra calificada y con un desarrollo humano deseable.

Recomendaciones

Sin duda que el GOES debe buscar mayor apoyo de los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil para ejecutar el Programa Red Solidaria con mayores recursos y eficacia, para que se convierta en un verdadero plan estratégico.

Los resultados parciales de los planes del GOES para erradicar la pobreza extrema, no solo deben ser transmitidos por el mismo, sino que debe haber participación activa y permanente vigilancia de los compromisos internacionales, y ésta no necesariamente debe ser partidaria, pueden ser las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las universidades.

Las zonas francas deberían descentralizarse y ubicarse algunas de ellas cercanas a los municipios más pobres para que éstas personas puedan acceder a un ingreso fijo. Asimismo comprometer a estas empresas a capacitar o tecnificar mano de obra.

Promover el turismo en estos municipios, principalmente en aquellos que presentan bajos niveles de delincuencia y en los que no ejecutar planes efectivos de seguridad.

Aumentar los recursos para la educación y salud como ejes básicos de desarrollo. Es decir el acceso a la salud debe mejorarse sustancialmente, puesto que aún cuando pasen consulta las personas, existe escasez de medicamentos y exámenes de laboratorio. Respecto a las campañas y capacitación de salud materno-infantil deben aumentarse para lograr una mayor concientización de la población objeto y haga uso de los programas que les ofrecen.

Ampliar acceso a programas de desarrollo productivo y de microcrédito, pero bien asesorado, evitando mas la reinversión y menos el consumismo.

Se debe repensar la democratización en el contexto de la globalización significa sentar a todos los actores para que ésta contribuya con sus ganancias a minimizar al menos la pobreza. Además permitiría una verdadera profundización en lo social, pero sobre la base de equidad e igualdad. La concesión económica de los beneficiarios de la globalización permitiría trasladar de los sectores económicamente fuertes a los débiles algunos de estos beneficios.

FUENTES DE INFORMACIÓN

FUENTES IMPRESAS.

- ARGUELLO DE MORERA, Aída. “Cobertura con calidad: el desafío rural. Informe de Desarrollo Económico y Social. FUSADES/DEES. El Salvador. 2004
- AYURVEDA, D. “Pobreza y hambre en Latinoamérica”, Siglo XXI. México 2003.
- Bartle, Phil phd traducción de María Lourdes Sada “Las cinco mayores causas de la pobreza”. s/r 2000.
- Beneke de Sanfeliú, “Dinámica del ingreso y la pobreza rural” en el desafío rural: pobreza, vulnerabilidad y oportunidades. Informe de Desarrollo Económico y Social. FUSADES/DEES. 2004.
- Boletín Red en Acción. Octubre 2006. Plan Oportunidades. Gobierno de El Salvador.
- Carta de las Naciones Unidas. 26 de junio de 1945. Ratificada por El Salvador D.L. No. 134 12 de julio de 1945. Diario Oficial 193 del 6 de septiembre 1945.
- Constitución de la República de El Salvador. Publicación de la Asamblea Legislativa.
- Desarrollo Rural y Pobreza en Centroamérica. Las políticas sociales y algunos límites. Universidad de Costa Rica. 2000.
- Declaración Final de la Cumbre de los Pueblos por la Soberanía y la Integración de los Pueblos de Sudamérica. Mar de Plata 2005.
- Decreto Legislativo No. 11. “ Programa Red Solidaria” 4 de marzo de 2005, Publicación en Diario Oficial No. 45 Tomo 366. Publicado el 4 de abril de 2005. El Salvador, Centro América.

- Documento ODM-ONU. Los objetivos del Milenio en Acción. Publicación de las Naciones Unidas. 2004.
- Documento Mapa de la Pobreza. Tomo I. Política Social y Focalización. FISDL-FLACSO El Salvador. 2005. El Salvador.
- Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Ministerio de Economía. División de Estadísticas Sociales. DIGESTYC 2005.
- FUSADES. Informe Trimestral de Coyuntura. Cuarto Trimestre de 2006. El Salvador, Centro América.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Gerencia de Atención Integral en Salud a la Mujer y Niñez. Componente crecimiento, desarrollo y nutrición. Manual de Funcionamiento de Centros Rurales de Salud y Nutrición. El Salvador, 2005.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Dirección de Regulación. Programa de Atención Integral en Salud a la Niñez. El Salvador. 2004.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Dirección de Regulación. Gerencia de Atención Integral en Salud a la Mujer y la Niñez. Iniciativa “Unidades de salud amigas de la niñez y las madres”. Planes 2002 2003 Publicado por UNICEF.
- MORRIS, James. “Pobreza de generación en generación” La Prensa Gráfica, sábado 16 de abril de 2005.
- Plan 2021. Oportunidades educación preescolar y básica en la Red Solidaria. Marzo 2005.
- Población, salud reproductiva y objetivos de Desarrollo del Milenio. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) New Cork 2001.
- Population Referente Bureau 1998. Programas Internacionales. Washington, D.C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003.

- Programa Social de Atención a las familias en extrema pobreza de El Salvador. Red Solidaria. GOES: Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) Coordinación Nacional del área social de la presidencia. 7 de febrero de 2005.

FUENTES ELECTRONICAS.

- Red del sistema de las Naciones Unidas sobre desarrollo rural y seguridad alimentaria. Reducción de la pobreza. http://www.rdfs.net/themes/poverty_es.htm.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. I.D.H. <http://www.eclac.d> 22 Dic. 2006