



Programas implementados para erradicar la pobreza extrema sobre la base del objetivo 1 del Milenio

Programa de la Red Solidaria

Por Blanca Ruth Orantes

A manera de introducción

El estudio sobre la pobreza ha sido abordado desde diferentes ópticas atendiendo a sus múltiples dimensiones en que prevalece el de la pobreza estructural como efecto del círculo vicioso de la misma. El Salvador es un país tipificado como subdesarrollado

y con un nivel de dependencia económica arraigado 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 económico a otros países, la mayoría lo hace a los Estados Unidos de Norte América; y por otra 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 más adelante, el fenómeno, o problema de la pobreza como queremos 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 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".

Es oportuno aclarar que 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 se exponen 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 y opiniones de la población objeto y/o participante en el programa.

Base metodológica

El método seleccionado fue el cualitativo como herramienta de análisis situacional. El punto de partida fue el análisis participativo. El tipo de estudio descriptivo, presentando los eventos tal como

ocurrieron identificando las propiedades y características propias de las unidades de análisis. Para el caso la unidad de análisis fue la Red Solidaria como programa 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 el impacto parcial de esos programas para erradicar la pobreza extrema severa.

Se realizaron entrevistas no estructuradas y abiertas a profesores, vecinos y líderes comunales y algunos alcaldes. También se utilizó la hoja de observación en donde se registraron datos complementarios obtenidos de las fuentes directas, la información recolectada se incluye en el análisis. Los municipios seleccionados para realizar la investigación de campo 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. La muestra fue no probabilística e intencionada conforme a las circunstancias.

Marco de referencia

La evolución de la humanidad 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 eminente 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 deja al descubierto las debilidades en el contexto de país, sin poder 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 uno "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 Gobierno de El Salvador (GOES) ante las Naciones Unidas.

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 supraestructura, 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 en algunas familias con pobreza extrema severa, se observan cultura de responsabilidad, en contrario otras no; por ello el acompañamiento a las familias, no da el mismo resultado para todas, algunas de ellas presentan mayor sensibilización y concientización, en otras pareciera que

no están conscientes, no les interesa o los problemas son más graves que nos les permite aprovechar las oportunidades.

El planteamiento de la Red Solidaria por parte del GOES, está basado en un proyecto social a largo plazo, no obstante se vincula colateralmente en la política económica para reducir la pobreza, busca crear condiciones básicas para el desarrollo local. Con lo anterior se pretende tener la posibilidad de lograr una mejora del ingreso real de las familias. Se espera mejorar las condiciones de salud, educación, vivienda y vestido, los dos primeros se consideran un factor importante para el desarrollo de capital humano. Según fuentes 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 fijo básico.

Las situaciones paralelas que se generan, tales como el alza en los precios, la dependencia de las remesas y la inflación en general hacen más grave la situación y aún cuando el discurso presidencial, las estadísticas de las instituciones del Estado y de la sociedad civil a favor del gobierno, 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, la delincuencia, los altos índices de carencias básicas y de morbilidad en la población en extrema pobreza, entre otros, son el reflejo de la situación real del país, que no es nada alentadora.

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. 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 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 Gobierno de El Salvador (GOES) orientar su política de la Red Solidaria a focalizar sus esfuerzos principalmente en estas áreas que las consideran urgentes.

El programa se aplica en los sectores que presentan 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 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 Solidaria¹ 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"² Es decir se pretende 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.

Es importante señalar, que han existido agentes externos cooperando para combatir la pobreza, se puede mencionar 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

¹ Decreto del Programa Red Solidaria. D.E. No 11, 04/03/2005. D.O. 45, Tomo 366, Publicado el 3/04/2005.

² Art. 1 Decreto Red Solidaria Ibidem

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).

La ayuda externa ha sido oportuna, no obstante como se mencionó anteriormente, la gestión participativa es básica. Por ello el Programa de la Red Solidaria³ se diseñó sobre la base de tres ejes principales: Red solidaria a la familia; servicios básicos y sostenibilidad a la Familia: Gestión, inserción a la Red de Servicios Básicos, acercamiento de las familias a los servicios de salud, educación, redes comunitarias, 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. En cuanto al 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 trasferencias directas.

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. 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. Donde hay niños y niñas menores de 5 años y/o con mujeres embarazadas al momento del censo, tienen derecho al bono de salud por \$15.00, en donde hay niños y niñas entre los 5 años y menores de 15, sin haber cursado el sexto grado, el bono de educación es de \$15.00 y 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, tienen derecho al bono de salud y educación por \$20.00⁴.

Las personas firmantes del convenio, se comprometen a cumplir las corresponsabilidades (asegurar la asistencia de sus hijos a la escuela y a los programas de salud) para continuar recibiendo el bono de educación y/o salud. Las instancias responsables de verificar son el FISDL, el Ministerio de Educación, MINED y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, MSPAS; con el apoyo de organizaciones no gubernamentales de Seguimiento y Apoyo Familiar contratadas, realizan un trabajo coordinado y permanente, respetando el rol que cada entidad debe desempeñar. Se indagó que el FISDL, es el principal organismo ejecutor 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.

Datos oficiales

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.

³ Programa Red Solidaria Opus cit.

⁴ Ibidem

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 y 23% de aumento matrícula de parvularia zona rural

Lo referente al criterio salud, en alguna medida según 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 y 62% de incremento en los controles puerperales. Salud también ha desarrollado Jornadas Integrales de Salud, simultáneamente a las entregas de los bonos. Un caso que se puede citar es el municipio de Torola, que ha mostrado un salto cualitativo, pues del 2005 al 2006, aumentó en un 20% los controles infantiles⁵. Se ha considerado iniciar con componentes productivos y al micro crédito como una herramienta clave para apoyar a los agricultores a diversificar sus fuentes de ingreso y aumentar la productividad y gestión ambiental.

El Programa Tú Crédito, que también forma parte del Plan Oportunidades, busca facilitar el financiamiento a los microempresarios interesados en ampliar o iniciar una actividad productiva. Según fuentes oficiales, en el ámbito 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 \$979.166.97⁶.

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: a) entrega de insumos (semilla de maíz, sorgo, frijol, etc.) b) capacitación: inseminación artificial, ampliación de plaguicidas, entre otros. Asistencia Técnica: granos básicos, frutas y hortalizas, fitozoosanidad, etc. Facilitar obtención de Créditos. Establecimiento de sistemas de micro riego. Ejecución de proyectos agro productivos, etc. La inversión asciende a \$690,106.00⁷. 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. Lo anterior es lo captado de fuentes oficiales, no obstante se realizaron algunas entrevistas en los lugares visitados, y a continuación se presenta un resumen analítico.

Análisis de entrevistas en municipios muestra

La mayoría de padres y madres están contentos con el bono que cada dos meses reciben, y respetan el compromiso, aunque dicen que es muy poco, no obstante existe un porcentaje que no hace, por lo que quedan fuera del programa. Sin embargo según opiniones los servicios de educación han mejorado en relación a los de salud.

No hay problema en el acceso a escuelas de primaria, pues caminan máximo 15 minutos. Hay algunos niños y niñas que no llegan pues se quedan ayudando al padre en su trabajo en el campo y/o las niñas a sus madres en casa. Así otros dicen que no hay pisto para darles estudio.

⁵ Informes mensuales Unidad de Salud de Corola. 2006.

⁶ Secretaría Técnica de la Presidencia. Resultados del Programa Tú Crédito por departamento. Nov. 2005.

⁷ Ibidem.

En las escuelas rurales, algunos dijeron que hay muy pocos maestros y que por eso los niños reciben sus clases unidos todos los grados (multigrados). Si manifestaron las personas que se entrevistaron que faltan mucho los maestros. En cuanto a los centros escolares que ofrecen 7°. A 9°. Grados y bachillerato quedan retirados, pues en su mayoría están ubicados en los centros urbanos, las distancias hacen que caminen hasta 4 horas para llegar y cuando llueve es peor.

Manifestaba una maestra entrevistada, que son muchos los hogares de extrema pobreza que son liderados por madres, pero aunque en algunos hay hombres, son las primeras las que son más responsables.

Manifiestan que en su mayoría los promotores de salud son del MSPAS, casi no hay de otras organizaciones, y esto les favorece, pues las unidades de salud quedan muy lejos y a veces no hay pisto para llevarlos y comprarles las medicinas, exámenes, etc. Por eso algunos dijeron que preferían la medicina natural.

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 e inestable, impacto directo de los altos índices de exclusión socioeconómica en materia de salud.



Conclusión

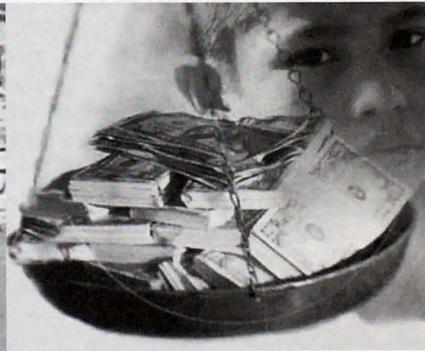
Siendo la pobreza un problema histórico, no desaparecerá en largo tiempo, aunque sí disminuirá en la medida que se involucren todos los actores de la sociedad política y civil. Aún existen problemas económicos, que siguen excluyendo en lo social a muchas familias, lo que implica el no acceso a educación y salud.

No hay un mecanismo permanente para evaluar resultados del programa Red Solidaria que permitan evaluar integralmente los resultados, así como las confrontaciones políticas no permite visualizar objetivamente si hay avances o retrocesos.

Según la percepción de los entrevistados y lo observado en este estudio, en educación hay logros parciales, pero en salud se requiere mayores esfuerzos para dar cobertura domiciliar a los cantones mas lejanos.

A manera de recomendaciones

Sin duda que el GOES debe buscar mayor apoyo de los organismos internacionales, países amigos 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 él 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.

Las zonas francas deberían descentralizarse y ubicarse algunas de ellas cercanas a los municipios más pobres para que estas 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. Al mismo tiempo apoyarlos financiera, administrativa y técnicamente en proyectos turísticos, para que se puedan desarrollar. Por otra parte invitar a la población salvadoreña a visitar esos lugares para que contribuyan al desarrollo local.

Aumentar aún más los recursos para educación y salud como ejes básicos de desarrollo. En el caso de educación rediseñar las estrategias para combatir el ausentismo y falta de maestros. En cuanto al 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 pero en la medida de lo posible llevarlos hasta las comunidades mas lejanas, pues carecen de recursos para pasajes y viven muy lejos de los centros de salud.

Ampliar acceso a programas de desarrollo productivo y de micro crédito, pero bien asesorado, potenciando la reinversión.

Se deben sentar a todos los actores de la sociedad para que contribuyan con sus ganancias a minimizar al menos la pobreza extrema. La Red Solidaria debería ser un instrumento estratégico no solo para el GOES, sino para los demás sectores de la sociedad. Sin embargo todos los países que aplican estos programas buscan préstamos, donaciones, etc. para implementarlo; pero se deben buscar recursos internos haciendo las pertinentes reformas fiscales, evitando así comprometer a las futuras generaciones en préstamos a largo plazo; aunque lo anterior 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 que nos hará caminar con paso firme hacia un futuro prometedor.

Fuentes de información

- Boletín Red en Acción. Octubre 2006. Plan Oportunidades. Gobierno de El Salvador.
- 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.
- 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.