ORIGEN
biblioteca.utec.edu.sv
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

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.

ORIGEN
biblioteca.utec.edu.sv
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

En este orden el 4 de marzo del año 2005, se emite el Decreto de Creación del Programa Red Solidaria[1] 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]

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 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

[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 Ibídem

ORIGEN
biblioteca.utec.edu.sv
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

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 suple 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

ORIGEN
biblioteca.utec.edu.sv
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

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.

ORIGEN
biblioteca.utec.edu.sv
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE EL SALVADOR

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 subempleo[3] que provoca en su mayoría la no contribución fiscal.

[3] 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.

ORIGEN
biblioteca.utec.edu.sv
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

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.

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 pobreza[4]; 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

[4] Ibídem.

ORIGEN
biblioteca.utec.edu.sv
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

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 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 hogares[5], 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 Solidaria[6] 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:

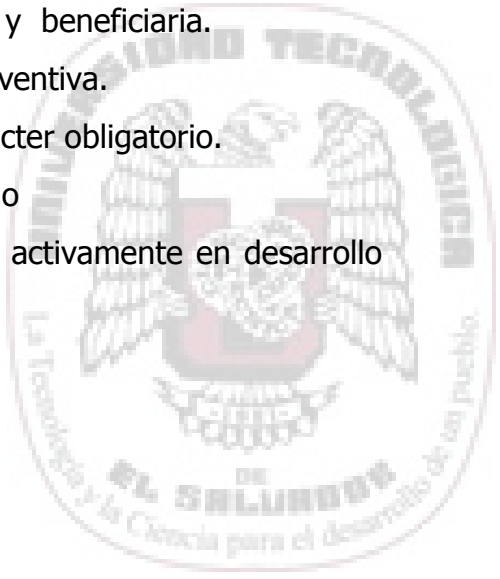
[5] Para el año 2004 se realizó el estudio "La situación de la mujer salvadoreña en el marco de la Teoría de Género" en la UTEC. en donde el 33% de hogares eran liderados por la mujer (ver pág. 103) así el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2005, confirma que el 32.19% tienen hogar femenino (Ver Pág. 293).
[6] Programa Red Solidaria Opus cit.

ORIGEN
biblioteca.utec.edu.sv
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

- 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.



ORIGEN
biblioteca.utec.edu.sv
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

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 trasferencias 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.

ORIGEN
biblioteca.utec.edu.sv
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

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

ORIGEN
biblioteca.utec.edu.sv
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

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).