

Reforma económica y política social en El Salvador

José Angel Tolentino

Introducción

Las imágenes diarias del precario entorno en que viven la mitad de familias salvadoreñas, confirman la situación de exclusión social y económica en que se encuentran inmersos significativos segmentos de la población, sumergidos en economías de sobrevivencia, subempleo, pobreza e indigencia y que confirman una problemática cuya superación constituye el principal desafío de la política económica y social de los próximos años.

La persistencia y profundidad de la pobreza en la mayoría de países que en los últimos años aplicaron reformas económicas e institucionales, ha estimulado el debate sobre estrategias de desarrollo, política social, desigualdad y pobreza, debate del que participan incluso las mismas instituciones financieras internacionales. Un avance significativo de este proceso es el creciente reconocimiento de que la persistencia de profundas desigualdades en la distribución del ingreso constituye un importante obstáculo para mantener la estabilidad y el crecimiento, y que la fortaleza de un sistema económico está unido a la solución de la problemática social.

Las críticas a los ajustes económicos basados en la apertura y desregulación económica, se centran en que la política social se concibe como instrumento para establecer las bases que garanticen la legitimación de las reformas exigidas por el mercado. El objetivo principal de este modelo busca lograr el crecimiento a través de incrementos sustantivos en el ahorro e inver-

sión, asumiendo que sólo después de haber alcanzado un nivel de crecimiento apropiado se puede enfrentar el problema de la distribución. La historia reciente de El Salvador ha demostrado que las tasas de crecimiento moderadas no necesariamente impactan favorablemente sobre el nivel de pobreza y la equidad. De ello se desprende la necesidad de incorporar, como complemento al programa económico, políticas integrales de desarrollo social.

En este sentido no deja de ser contradictorio que, pese a la recuperación en el crecimiento del producto, sobre todo en los primeros años de posguerra y los importantes avances habidos en términos de estabilidad macroeconómica, las disparidades y las distintas formas de desigualdad social han continuado profundizándose; la brecha en la distribución de los ingresos no sólo persiste, sino que cada vez se torna más profunda. De ahí que se esté conformando un país con creciente vulnerabilidad, en el que persisten situaciones heterogéneas y complejas de exclusión social y de pobreza.

El presente artículo pretende incursionar sobre la problemática de la exclusión social vigente en el país, tratando de incorporar en la agenda de discusión social la importancia de que el país disponga de una genuina política social como elemento estratégico para transitar hacia el desarrollo sustentable. El artículo contiene tres partes: en la primera, se realiza un breve repaso sobre la evolución del pensamiento de la política social; en la segunda parte, se hace una rápida revisión de los resultados sociales obtenidos en la última década,

principalmente sobre ingresos, pobreza y empleo, pues se considera que estas variables son cruciales para el logro de sociedades en las que la mayor parte de sus integrantes están incluidos socialmente y ejercen plenamente sus derechos políticos, económicos y sociales; finalmente, en la última parte, presentamos algunas conclusiones preliminares hacia dónde deberían orientarse prioritariamente las políticas sociales en los próximos años.

1. Antecedentes de la política social en El Salvador

Al menos durante la primera mitad del presente siglo, difícilmente puede hablarse de una política social pública en El Salvador; durante gran parte de este período los problemas sociales y la atención a los grupos con necesidades especiales eran responsabilidad de organizaciones privadas de caridad y beneficencia.¹

En ese sentido, la mayoría de instrumentos y actividades desarrolladas en el ámbito social constituían acciones aisladas de carácter filantrópico, considerando el problema de la pobreza e indigencia como objeto de los sentimientos privados de compasión y piedad hacia los grupos sociales más vulnerables². Este grupo de actividades distaba mucho de convertirse en una política social, entendida en su sentido amplio como un conjunto de instrumentos de política públi-

ca con objetivos sociales claramente identificados.

Fue hasta finales de la década de los cincuenta cuando el Estado comienza a conformar una política social desde sus propias estructuras, como resultado de los procesos económicos y políticos vinculados al incipiente proceso de industrialización que comenzaba a expandirse en la región, y cuyo motor de desarrollo se centraba en el fortalecimiento industrial para el mercado interno. En este período, se consideraba al fenómeno de la pobreza en términos de necesidades humanas insatisfechas, correspondiéndole al Estado asumir roles de regulador, interventor, empresario y principalmente, diseñador y ejecutor de la política social, cuyo fin último era contribuir al funcionamiento del nuevo modelo de desarrollo en crecimiento.

El proceso de industrialización fue acompañado de un fuerte crecimiento urbano y el apareamiento

de nuevos grupos sociales vinculados a la producción manufacturera, de modo que la política social estaba orientada hacia la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical facilitada por la concentración obrera y la importancia industrial.³

El paradigma que sustentaba la política social de este período se caracterizaba por

Las disparidades y las distintas formas de desigualdad social han continuado profundizándose; la brecha en la distribución de los ingresos no sólo persiste, sino que cada vez se torna más profunda. De ahí que se esté conformando un país con creciente vulnerabilidad, en el que persisten situaciones heterogéneas y complejas de exclusión social y de pobreza

la implementación de programas sociales por parte del Estado, asumiendo el principio de que éste “sabe lo que hay que hacer y cómo hacerlo”. El sistema era fundamentalmente estatista y su financiamiento provenía de fuentes fiscales que enfrentaban demandas crecientes de recursos, que eran siempre limitados. El sistema defendía el universalismo, difundiendo valores que fomentaban la integración y la idea de igualdad.

La política social de este período se desarrolló en el contexto de una economía en crecimiento, fruto del auge industrial y del dinamismo que caracterizaba al Mercado Común Centroamericano en esa época. Durante el período comprendido entre 1960/1975, El Salvador registró un crecimiento promedio anual de 5.5% del PIB⁴, el cual estuvo liderado por la industria manufacturera, que creció a una tasa promedio anual del 6.9% durante el mismo período. Algunos autores han señalado la importancia que en este proceso jugó la política exterior de Estados Unidos hacia la región, basada en la Alianza para el Progreso, con la cual se expandió significativamente la construcción de importantes obras de infraestructura económica y social, así como la implementación de diversos programas de amplio contenido social.⁵

La política social implementada durante el período de Sustitución de Importaciones consistía en medidas sectoriales desintegradas de una estrategia global de desarrollo social. El sistema se concebía con carácter universal, en el sentido de que la oferta era abierta a todos sin importar su condición de ingresos ni su posición en la estructura socioeconómica; además, se trataba de una política social que no identificaba con claridad sectores de población ni áreas geográficas de aplicación. Esto derivó en un sistema que no priorizaba los problemas por resolver, transfiriendo subsidios a sec-

tores que no lo necesitaban, dando lugar a una utilización de los recursos de manera ineficaz y con falta de equidad.

El sistema de seguridad social conformado durante este período, excluía a importantes sectores de la sociedad, como: desempleados, empleados domésticos y los autoempleados informales, quienes pagaban un doble precio, debido a que las prestaciones sociales brindadas por el sistema, se financiaban principalmente con impuestos indirectos al consumo hecho por todos los consumidores, incluyendo también a los excluidos, de manera que los sectores marginados contribuían a un sistema de seguridad social del cual ellos mismos eran excluidos.⁶

La crisis socioeconómica y política de finales de la década de los setenta, se tradujo en el abandono de la política social universal que se había venido implementando, culminando con la ruptura del Mercado Común Centroamericano e iniciándose un período de profunda inestabilidad política y social que serviría de antesala a más de una década de conflicto armado.

Ya en pleno desarrollo del conflicto en la década de los 80, la política social adoptada por los sucesivos gobiernos estuvo supeditada a la dinámica de las actividades bélicas, de tal manera que los instrumentos de la política social y algunas instituciones que se crearon en esa década, se convirtieron en el complemento social del esfuerzo militar. A este esquema contrainsurgente respondieron también las reformas estructurales que comenzaron a implementarse a partir de 1980.⁷

2. La política social en el marco de los programas de estabilización y ajuste estructural

Con la llegada del gobierno de ARENA en 1989, la concepción y el contenido de la política social experimentó algunos cam-

bios, que buscaban romper con el modelo tradicional con que se venía implementando. El carácter universal de la política social sería sustituido por la visión focalizada en la atención y prestación de servicios básicos en los grupos más vulnerables, creando para ello instituciones paralelas al Estado, tales como el Fondo de Inversión Social (FIS) y la Secretaría de Reconstrucción Nacional, entes a los cuales fueron transferidos los principales programas y proyectos sociales. A partir de este momento la política social quedó plenamente supe- ditada a la política económica, ya que desde un principio los objetivos del FIS buscaban mitigar los costos sociales derivados del ajuste y las reformas estructurales. Adicionalmente, la base financiera de la política social se vuelve mucho más frágil, debido a que en gran parte ésta pasa a depender de la cooperación internacional.

Es de señalar que en los dos primeros gobiernos de ARENA, los principales objetivos de la estrategia social, consignada en los respectivos planes de desarrollo, enfatizaban en "la reducción de la pobreza y en elevar la calidad de vida de los salvadoreños"; se anunciaba además, que "se propiciaría la mayor participación posible de la población en los esfuerzos de desarrollo, creando un país de oportunidades para todos con equidad y movilidad social"⁸.

Durante este período la participación de las instituciones financieras internacionales se volvió más determinante, así se tiene que

en la formulación de la estrategia social por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial para El Salvador, el énfasis se pone en la definición de una estrategia antipobreza, la cual sería aplicable gradualmente y por etapas. Dicha estrategia sostiene que en el corto plazo es indispensable alcanzar un crecimiento de base amplia y el mantenimiento

de redes de seguridad social que viabilicen el ajuste y alivien la pobreza. En el mediano plazo, el énfasis debería centrarse en el desarrollo del capital humano, que implica mejorar el acceso a los servicios sociales básicos, especialmente educación y atención primaria en salud y nutrición, de manera que permita a los pobres aprovechar plenamente las oportunidades del entorno económico; ello suponía implementar amplias reformas institucionales, particularmente en las áreas de salud y educación. Finalmente a largo plazo, la estrategia plantea que como resultado del aumento de la produc-

tividad, fruto de las reformas estructurales, el nuevo crecimiento sea sostenido y de base amplia, propiciando la distribución más equitativa del ingreso, reduciendo la pobreza y aumentando la equidad⁹.

Las nuevas orientaciones en política social ponen el acento en la definición de los programas y ejecución de las acciones en el nivel más próximo posible a los beneficiarios directos¹⁰. Este objetivo es el que sustenta las políticas de descentralización y transferencia de los servicios básicos apli-

Por el lado de los salarios es evidente que los mismos no corresponden al alza en los costes de la canasta de mercado, denotando el escaso provecho que ha significado para una parte importante de la fuerza laboral los beneficios del crecimiento económico de los últimos años

cadadas en el país, especialmente en materia de educación y salud, tales como los Programas EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad), Escuela Saludable y los proyectos dirigidos por el FIS.

La propuesta de focalización del gasto social en la población más vulnerable se basa en el supuesto de que es posible reducir el gasto, equilibrar el presupuesto y al mismo tiempo proteger los segmentos más pobres de la población, reduciendo la pobreza¹¹. Es precisamente por estos argumentos que desde la visión "neoliberal", las políticas sociales focalizadas serían más eficientes que las universales.

3. Situación social de El Salvador

A diez años de haberse implementado las políticas de ajuste y compensación social los resultados obtenidos hasta la fecha han sido insuficientes y desalentadores. La pobreza y la exclusión social persisten como problemas fundamentales del país, las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza y del ingreso son factores que tensionan permanentemente las relaciones sociales, excluyen a una buena parte de la población del acceso a elementales servicios básicos e inducen a las familias a sumergirse en actividades laborales informales o a emigrar hacia otros países en busca de mejores oportunidades

3.1 La Concentración de ingresos y activos

Una de las principales distorsiones de la economía salvadoreña es la enorme concentración de la riqueza y los activos en un reducido grupo de hogares, característica que se ha visto reforzada en los últimos años. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1997, ese año, el 20% de las familias más ricas concentran el

50% del ingreso total, mientras que el 20% más pobre escasamente retiene el 5%¹². Para 1996, el 1.2% de hogares con mayores ingresos se apropiaban del 10% generado en el país, el ingreso familiar promedio de los hogares pertenecientes al decil de mayor ingreso era 26.2 veces mayor que el ingreso familiar promedio de los hogares ubicados en el decil de menor ingreso.¹³

Algunos organismos internacionales han señalado que la anterior situación de inequidad se ha mantenido casi invariable durante los últimos 15 años, y que la concentración del ingreso no se ha visto afectada a pesar de las altas tasas de crecimiento del PIB en el primer quinquenio de la década de los noventa, y por tanto, "es difícil imaginarse una transformación que beneficie a los hogares pobres, sin progresos significativos en la situación política de los grupos más pobres de la población"¹⁴.

3.2 Empleo y desempleo

En términos ocupacionales, la situación del país no parece ser mejor, a pesar de que las cifras oficiales reportan una tasa de desempleo abierto relativamente baja (7.9% en 1997); el principal problema radica en el alto porcentaje de ocupados en el sector informal. En 1997, 47% de los ocupados en el área urbana trabajaba en el sector informal, y el restante 53% en el sector formal; 60% de los ocupados en el sector formal tenía cobertura de seguridad social, mientras que únicamente 5% en el sector informal, con una tasa de dependencia económica de 1.6 personas en el área urbana y 2.1 en la rural.

La situación laboral de El Salvador es particularmente crítica, sobre todo si se toma en cuenta el moderado crecimiento de los últimos años, pues la estructura económica ha sido incapaz de generar empleos

productivos con remuneraciones apropiadas que impacten positivamente sobre el bienestar de las familias.

En este mismo orden, los asalariados salvadoreños han ido perdiendo participación en la distribución de la riqueza producida en el país. Un estudio realizado por FUNDE¹⁵, determinó que en el proceso de producción de la economía salvadoreña el valor agregado se distribuye inequitativamente entre los agentes que generan, ya que las remuneraciones a los trabajadores representan el 32% del valor agregado de 1990, mientras que el 62% restante se reparte como excedente bruto del productor¹⁶. Relacionando esta información con otras variables, el citado estudio señala que el excedente bruto al productor equivalía al valor de tres veces el total de las exportaciones del país de 1990 y cerca de siete

veces el total de las recaudaciones impositivas del mismo año.

Por el lado de los salarios, los trabajadores salvadoreños tampoco han visto aumentar su capacidad adquisitiva y participación en la economía, debido a que en términos reales los salarios no han experimentado incrementos sustanciales. Como se muestra el cuadro No.1, en el período comprendido entre 1990 y 1997 los salarios mínimos reales para los sectores industria, comercio y servicios apenas crecieron 0.3%. Igualmente ínfimos fueron los incrementos registrados en el sector agropecuario, ya que la tarifa general tuvo un leve crecimiento de 0.12% durante el mismo período¹⁷. Lo anterior se da en el marco de un notable crecimiento de la economía que, medida a través del PIB real, creció a una tasa promedio anual de 5.3%.

Cuadro No.1
Crecimiento de los salarios mínimos reales
(deflactados por IPC General 1992=100)

Años	Industria, comercio y servicios	Tarifa agropecuaria general	Jornal de café	Jornal de caña de azúcar	Crecimiento real del PIB
1991	-2.16	-1.78	1.51	1.51	3.6
1992	1.32	-6.49	-10.9	-10.09	7.5
1993	0.21	0.61	-15.62	-15.62	7.4
1994	-1.62	-0.82	-4.93	-3.99	6.0
1995	0.40	0.23	-0.72	0.17	6.3
1996	-3.81	-3.81	-3.81	-3.81	2.1
1997	-4.16	-4.16	-4.16	-4.16	4.0

Fuente: R, Moreno y R, Góchez (1997). Op cit. Con base a datos de DIGESTYC y BCR.

En el caso de los empleados públicos, la situación no parece ser mejor, observándose una alta concentración de plazas en los rangos salariales más bajos; de tal manera que para 1997, el 41.4% de los trabajadores del sector público recibían un salario mensual igual o menor a los 2800 colones,

contrario al 3% de empleados que recibían salarios superiores a 7400 colones¹⁸.

Del análisis de las estadísticas oficiales se revelan serios desequilibrios en el mercado de trabajo de El Salvador, manifiestos en el elevado porcentaje de la Población

Económicamente Activa (PEA) sumergida en actividades laborales de baja productividad, que evidencia el creciente deterioro social y la persistencia de la pobreza. Por el lado de los salarios es evidente que los mismos no corresponden al alza en los costes de la canasta de mercado, denotando el escaso provecho que ha significado para una parte importante de la fuerza laboral, los beneficios del crecimiento económico de los últimos años.

3.3 Política social y pobreza.

El alto grado de desigualdad en la distribución de los ingresos ha influido en que los índices de pobreza se mantengan en niveles

críticos en el país; no obstante, en lo que va de la presente década, la información disponible indica que la pobreza total disminuyó en 10.7% entre los años 1992/1997, al pasar del 58.7% al 48%. Ello significa que en términos absolutos más de 607 mil hogares se encontraban en condición de pobreza en 1997, con el 39% de éstos en extrema pobreza. Sin embargo, algunos estudios han señalado que la disminución de la pobreza observada entre 1991 y 1996, obedeció básicamente a la disminución de la pobreza urbana, debido a que en el sector rural ésta se redujo en apenas 1.4%, muy por debajo del 10.9% registrada en el área urbana¹⁹.

Cuadro No.2
El Salvador, Hogares por niveles de pobreza
Años 1992 - 1998

Años	Total de Hogares Pobreza extrema	Total de hogares Pobreza relativa	Pobreza extrema (%)	Pobreza relativa (%)	No pobres (%)
1992	300, 473	336,269	27.7	31.0	41.3
1993	294,767	332,977	27.0	30.5	42.5
1994	276,528	329,750	23.9	28.5	47.6
1995	212,841	342,650	18.2	29.3	52.5
1996	270,571	368,174	21.9	29.8	48.3
1997	234,093	373,282	18.5	29.5	52.0
1998*	207,318	375,763	16.0	29.0	55.0

FUENTE: DIGESTYC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

* Estimaciones.

El citado estudio de Segovia, vincula la evolución registrada por la pobreza al comportamiento cíclico de la economía, señalando que en el período en que la pobreza disminuye coincide con un crecimiento económico elevado (6.1% en promedio entre 1990/1995); en cambio el aumento de la pobreza registrado durante 1996 y 1997, corresponde con el período de desaceleración en que la economía disminuye su ritmo de crecimiento²⁰. Este análisis coinci-

de con la tesis que sostiene que existe una estrecha dependencia entre el crecimiento económico y la magnitud y la intensidad de la pobreza y que tasas de crecimiento muy bajas o negativas y tasas muy altas seguidas por períodos recesivos no son favorables a una disminución sostenida de la pobreza²¹.

El riesgo del anterior planteamiento es que induce a pensar que únicamente tasas

altas de crecimiento pueden revertir la problemática de la pobreza, ignorando el efecto que sobre ésta puedan tener sólidas políticas sociales; además, si la actual fase recesiva que experimenta la economía salvadoreña se prolonga en el tiempo, supondría posponer indefinidamente la solución a la problemática de la pobreza en el país. En contrapunto, trabajos recientes plantean que dada la extensión de la pobreza imperante en el país, pareciera indicar que el crecimiento a tasas moderadamente altas presentaría serias limitaciones para erradicar la pobreza en los hogares pobres marginalmente vinculados a los mercados laborales y de activos productivos²².

Desde nuestro punto de vista, para economías como la nuestra, en el comportamiento de la pobreza son también relevantes, además de la distribución de ingresos, la distribución de la tierra, el acceso e incorporación al mercado de trabajo y financiero y los esfuerzos en materia de educación y salud, entre otros.

3.4 La pobreza en el área rural

El crecimiento económico de los últimos años ha sido menos perceptible en el área rural del país. Según la Encuesta de Hogares, en 1997, de cada 100 hogares pobres 38 correspondían al área urbana, mientras que en el área rural esta relación

En ese sentido se vuelve prioritario que la problemática social debería constituir el punto central de la agenda socioeconómica del país en los próximos años, como factor necesario para la construcción de tejidos sociales mucho más estables, urgentes para el fortalecimiento institucional de la democracia e indispensable para estimular el crecimiento

de la pobreza rural coincide con el estancamiento relativo sufrido por el sector agropecuario, que se manifiesta en una tasa de crecimiento promedio de 1.2% en lo que va de la década, bastante inferior al crecimiento global de la economía en su conjunto²³.

La participación del agro en el PIB tendencialmente ha venido reduciéndose, al pasar de 16.5% en 1991 al 12.8% en 1998, afectando significativamente el crecimiento económico nacional por los encadenamientos que genera con los demás sectores de la economía, lo cual ha repercutido en la escasa generación de empleos, en la disminución de los ingresos y en la extensión de la pobreza en el sector.

3.5 Persistencia de desequilibrios sociales.

A la par del elevado índice de pobreza, el país presenta serios desequilibrios de igual envergadura social. Según la Encuesta de Hogares de 1997, ese año la tasa media de analfabetismo nacional para mayores de 10 años afectaba al 20% de la población, la escolaridad promedio apenas alcanzó 4.8 grados aprobados, mientras que la tasa neta de escolarización del nivel básico alcanzó el 80.2% de la población²⁴. UNICEF ha señalado que el 30% de niños y niñas no asiste a la escuela y otro 12% se dedica a actividades diversas de carácter laboral²⁵. Lo anterior demuestra que a pesar de los

educativa, particularmente sobre el programa EDUCO, EL Salvador dista mucho de encontrarse en un nivel aceptable en materia educativa.

En lo que se refiere a vivienda, en el país existen grandes déficits, tanto por la cantidad de unidades habitacionales como por la dotación de servicios básicos. Según la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO), el déficit habitacional alcanza las 600,000 viviendas y se incrementa en 30,000 unidades anualmente²⁶. La Encuesta de Hogares de 1997 reporta que únicamente el 53% de viviendas rurales poseen servicio de energía eléctrica y más del 30% de éstas no dispone de servicio sanitario. A nivel nacional, únicamente el 62% de las viviendas recibe agua por cañería. Estos datos reafirman el crítico problema habitacional imperante en el país y denotan, además, la ausencia de políticas públicas integrales hacia el sector, lo que induce a pensar que muy poco se puede esperar en el futuro inmediato en términos de reversión de este agudo problema social.

En el ámbito de salud la situación no parece ser mejor. De acuerdo a resultados de la Encuesta de Hogares de 1997, un millón 129,262 personas, que representan el 19.1% de la población nacional, adoleció de alguna enfermedad, accidente o lesión por hecho delictivo que afectaron su salud. De

nada para recuperar su salud; mientras que del 52.1% restante que acudió a algún personal o establecimiento de salud, menos de la tercera parte fue atendido por instituciones estatales, lo que indica la

baja participación del Estado en la prestación de los servicios básicos de salud.

En este mismo orden, y pese al desarrollo de algunos programas sociales focalizados hacia la niñez, aun persisten serias deficiencias de salud y nutrición en este sector poblacional; la tasa de mortalidad infantil todavía se presenta alta (34.8 por mil nacidos vivos), siendo las principales causas de muerte infantil: neumonía, diarrea y causas neonatales, es decir, enfermedades prevenibles.

Adicionalmente, el país presenta un cuadro crítico de violencia e inseguridad ciudadana, por lo que ha sido catalogado como uno de los países más violentos de América Latina. El fenómeno de la violencia, si bien no alcanza la magnitud a la observada durante los años de conflicto, se perfila como un verdadero obstáculo a la inversión nacional y extranjera y un factor de inestabilidad para el desarrollo social del país.

4. Conclusiones y orientaciones de políticas sociales

La situación social vigente en el país exige

En el debate actual sobre estrategias de desarrollo, se da como un hecho que el aumento de la equidad constituye requisito básico para mantener la estabilidad y el crecimiento y en ello los programas coherentes de política social tienen un rol fundamental, tanto en la reducción de la pobreza, como en el tránsito a un modelo de desarrollo sustentable

rísticas y modalidades que debe incorporar la política social en El Salvador en los próximos años. Después de una década de aplicación de políticas de estabilización y ajuste estructural, combinado con políticas sociales de compensación, el país presenta un creciente y complejo proceso de exclusión social, que se evidencia por los altos índices de pobreza e insatisfacción de necesidades básicas de un importante segmento de la población.

El proceso de empobrecimiento está siendo acompañado de una creciente concentración de la riqueza, aumentando la desigualdad en la distribución del ingreso y activos. Esta situación ha provocado que un importante contingente poblacional se incorpore al sector informal que ya absorbía importantes masas de migrantes rurales. En esta informalidad predominan los empleos mal remunerados, inestables e improductivos, que poco contribuyen a que los trabajadores accedan al sistema de seguridad social. Uno de los elementos claves para garantizar una adecuada inclusión social y productiva lo constituye la posesión de un empleo de calidad; un trabajo que garantice, con un considerable margen de estabilidad para su poseedor y su familia, el acceso a los bienes y servicios básicos que garanticen asimismo el ejercicio pleno de sus derechos económicos y sociales.

En ese sentido se vuelve prioritario que la problemática social constituya el punto central de la agenda socioeconómica del país en los próximos años, como factor necesario para la construcción de tejidos sociales mucho más estables, urgentes para el fortalecimiento institucional de la democracia e indispensable para estimular el crecimiento. Ello supone trabajar por un entorno socio económico que garantice las libertades económicas, políticas, sociales y culturales, como ejes claves para la convivencia social.

Es evidente que dada la complejidad y pro-

fundidad de la problemática social en el país, no se puede seguir esquivando la ingente necesidad de que el país disponga de una genuina política social que supere la visión asistencialista de los programas de compensación. En ésta deberán considerarse aspectos básicos tales como, las disparidades regionales y las características y modalidades de la pobreza. Asimismo, aumentos en la asignación del gasto público y eficiencia en la gerencia de los programas sociales son indispensables.

Finalmente se debe enfatizar en las limitaciones que enfrenta el patrón actual de crecimiento, sostenido en una estructura económica frágil, dependiente de recursos externos y que adicionalmente, ha sido incapaz de propiciar condiciones sociales mínimas de equidad. En el debate actual sobre estrategias de desarrollo, se da como un hecho que el aumento de la equidad constituye requisito básico para mantener la estabilidad y el crecimiento y en ello los programas coherentes de política social tienen un rol fundamental, tanto en la reducción de la pobreza, como en el tránsito a un modelo de desarrollo sustentable.

- 1 CENITEC (1995), "Balance de La Política Social de ARENA, Líneas para una nueva Política" Política Económica, Número 27, El Salvador, Centroamérica.
- 2 Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto (1996), "La Política social Esquiva", Espacios, Revista Centroamericana de cultura y política, No. 8, Friedrich Ebert Stiftung, FLACSO y CEDAL, julio/diciembre.
- 3 Franco, Rolando (1996), "Paradigmas de la Política Social en América Latina", Espacios, Revista Centroamericana de cultura política", Julio/Diciembre, Friedrich Ebert Stiftung, FLACSO y CEDAL.
- 4 CEPAL, citado por Quinteros, Nicolás Et. Al (1990), "La estrategia Económica del gobierno de ARENA. Caracterización y perspectivas" Tesis

- de graduación, Universidad Centroamericana José Simeón cañas, septiembre.
- 5 CENITEC, Op. Cit.
 - 6 Roggenbuck, Stefan, Situación y política social en América Latina, en "Existe una política social en El Salvador: los casos de Salud, vivienda y Educación", ISED y Konrad Adenauer Stiftung.
 - 7 Luego del golpe de Estado del 15 de octubre de 1979, la Junta de Gobierno que accedió al poder adoptó una serie de reformas estructurales que incluyó un agresivo programa de reforma agraria, la nacionalización de la banca y del comercio exterior, con el claro propósito de restar banderas políticas al movimiento insurgente en ascenso.
 - 8 Ver: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (1989), "Plan de Desarrollo económico y Social 1989-1994" y "Plan de desarrollo económico y Social 1994-1999", Presidencia de la República de El Salvador.
 - 9 Para mayor detalle sobre el papel del BID y Banco Mundial en la definición de la política social en El Salvador ver: Weinber, S. y Ruthrauff, Jonh, (1998), "Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador", CED, FUNDE y SAPRIN, capítulo El salvador.
 - 10 BID y PNUD (1993), "Reforma Social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo", Trabajos del Foro sobre Reforma social y Progreso.
 - 11 BID y Red de Centros de Investigación Económica Aplicada (sin fecha), "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina, Instituciones y recursos", Editado por Dagmar Raczynski.
 - 12 Ver: Moreno, Raúl (1999), "Más allá de la santa estabilidad macroeconómica: los desequilibrios sociales y ambientales. Desafíos para el próximo quinquenio", FUNDE, Alternativas para el Desarrollo, No. 57, Enero - febrero.
 - 13 UNICEF-El Salvador (1998), "Cambios recientes en la situación de la niñez y la mujer en El Salvador".
 - 14 Ibid.
 - 15 Moreno, R. y Góchez, R. (1997), "Consideraciones sobre el ajuste salarial. Notas sobre el mercado de trabajo", Actualidad Económica, FUNDE, Boletín mensual No.7, Junio/julio, San Salvador.
 - 16 El excedente bruto al productor, puede interpretarse como una variable "proxi" a las ganancias del productor.
 - 17 Moreno, R. y Góchez, R. (1997), Op. Cit.
 - 18 Ibid.
 - 19 Segovia, A. (1997), "Cambio estructural y políticas macroeconómicas en El Salvador", Estudio encargado por el PNUD-El Salvador.
 - 20 Ibid.
 - 21 BID y CIEDPLAN (sin fecha), "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos", Editado por Dagmar Raczynski..
 - 22 Ver: Briones, Carlos. Et. al (1998), "Exclusión social y pobreza, El Salvador sin exclusión: Una propuesta para la superación de la pobreza", Bases para el Plan de Nación, Consulta especializada. Ver también UNICEF, Op. cit.
 - 23 CDR (1998), "Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo Rural", Documento para Consulta, San Salvador.
 - 24 La tasa neta de escolarización del nivel básico (primero a noveno grado) relaciona al total de menores de 7 a 15 años de edad que asisten a la escuela, con el total de población comprendidas en esas edades.
 - 25 UNICEF, Op. cit.
 - 26 Citado por Rubio. Et al. Op. Cit.