

Avances de un proyecto de investigación: Impacto de las políticas macroeconómicas en la niñez y adolescencia de El Salvador *

José Ángel Tolentino

Coyuntura económica y social de El Salvador

El Salvador, al igual que el resto de los países de la región, atraviesa por un período de acelerados cambios que, en poco tiempo, han transformado el panorama generalizado de convulsión y conflictividad social, que hasta hace poco menos de una década, constituían el centro de las políticas públicas y acaparaban la atención de la comunidad internacional. En el campo económico, la superación gradual del conflicto y el inicio de los procesos de paz, trajo aparejados cambios fundamentales en la estrategia y los objetivos de la política socioeconómica. Si durante la década de los ochenta, los objetivos de ésta se supereditaban a la dinámica que imponía la guerra, a partir de 1989, con la llegada al poder del primer gobierno de ARENA, estos objetivos se van a concentrar en el crecimiento de la economía y la estabilidad macroeconómica. Se adoptó para ello, un amplio programa de reformas económicas e institucionales, en el que predominan las concepciones y medidas características de los Programas de Estabilización Económica y Ajuste Estructural (PEE/PAE), apoyados por los Organismos Multilaterales de Cooperación, principalmente, por el Banco Mundial y el BID¹.

En los ámbitos internacional y nacional, los cuestionamientos por las implicaciones adversas, derivadas de la implementación de los programas de ajuste en la mayoría de países, han venido en aumento. Por un lado, la expe-

riencia está demostrando que la aplicación de los PEE/PAE han resultado insuficientes para resolver los desbalances macroeconómicos, y por otro lado, son incuestionables los altos costos sociales que generan, así como la asimétrica distribución de la carga del ajuste². A pesar de que resulta difícil establecer una causalidad directa entre los PEE/PAE y el deterioro de la calidad de vida, no cabe duda que estos han tenido una importante incidencia, particularmente entre aquellos sectores tradicionalmente en desventaja, tales como los urbano marginales, rurales, mujeres, niñas y niños, quienes por lo general son las personas más afectadas por la austeridad y las reformas económicas e institucionales. Esta situación ha provocado que importantes segmentos de la población continúen viviendo en condiciones de pobreza y marginación social extremas, a tal grado que sus alternativas se reducen a emigrar al exterior o a sumergirse en economías de sobrevivencia que ofrecen escasas oportunidades para mejorar sus perspectivas futuras.

La revisión participativa de los programas de ajuste

La dimensión global del impacto social y sectorial asociado a la aplicación de los programas de ajuste no han sido suficientemente estudiados en El Salvador, y quizá lo más preocupante es la ausencia de propuestas de políticas económicas y sociales sólidas que tiendan a corregir los impactos negativos de aquéllas. Hay que resaltar

* Proyecto en proceso de ejecución bajo el auspicio de Rádda Barnen de Suecia y Save The Children UK, en el marco del ejercicio SAPRIN-El Salvador. La investigación está siendo realizada por María Alicia Ordóñez y José Ángel Tolentino.

que esto resta capacidad de interlocución a las personas representantes de la sociedad civil frente al gobierno y los organismos financieros patrocinadores de estos programas. Es precisamente por este vacío, que cobran mayor relevancia las iniciativas de investigación, participación y consulta ciudadana que acompañan a los ejercicios SAPRI³ nacionales, y que desde hace poco más de un año se vienen desarrollando en el país.

Como se ha explicado en anteriores ocasiones, el propósito fundamental para realizar dicho ejercicio consiste en aprender acerca del funcionamiento e impacto de medidas específicas de ajuste, identificar y establecer las etapas para los cambios adecuados en las operaciones de los programas. El objetivo a lograr de la iniciativa, es incluir en el proceso de diseño de políticas del Banco Mundial y gobiernos a aquellos elementos de la sociedad civil que trabajan con y representan a poblaciones locales y que pueden proveer importantes insumos críticos acerca de la "economía real" en cada país.

En el caso de El Salvador, actualmente participan en este proceso una diversidad de organizaciones representativas de diferentes sectores nacionales que incluye ambientalistas, mujeres, Red Niñez y Adolescencia, académicos e institutos de investigación, medios de comunicación, sector laboral y los sectores pequeña y mediana empresa. Es importante señalar, que a la par del largo proceso de consulta que ha significado este esfuerzo, se está produciendo una importante dinámica de investigaciones sobre áreas específicas, que buscan establecer las posibles

vinculaciones entre políticas de ajuste y sus impactos concretos sobre sectores sociales específicos. En el caso de nuestra investigación, justamente se tratará de establecer la relación entre políticas macroeconómicas y su impacto en el sector niñez y adolescencia.

Importancia y problemática del sector niñez y adolescencia

Una de las mayores dificultades que enfrenta el sector, lo constituye el progresivo involucramiento a diversas estrategias de sobrevivencia familiar en las que participan las niñas y niños, como respuesta a una coyuntura socioeconómica caracterizada por el deterioro de las condiciones y calidad de vida familiar

En base al último Censo Nacional de Población y Vivienda, se ha logrado establecer que para 1996, el 48.4% de la población salvadoreña se encontraba entre los cero y 18 años. Este indicador demuestra por sí mismo la enorme importancia y potencialidad que representa el sector en términos del diseño de la estrategia para el desarrollo nacional. Lamentablemente, como lo han demostrado algunos estudios, es precisamente este sector uno de los más vulnerables, ya que en él recae gran parte el impacto de la pobreza, violencia y exclusión social. Basta señalar que el 62.3% de las y los jóvenes de 12 a 17 años vive en situación de pobreza⁴; aproximadamente 439 mil niñas y niños adolescentes sufren de algún tipo de discapacidad⁵. Se estima

que el 60% de la niñez no tiene acceso a la educación preescolar; el 32.8% de los niños y el 47.2% de las niñas quedan fuera del sistema de educación básica cada año. Existe una tasa alta de fecundidad adolescente (124 nacimientos por cada mil mujeres adolescentes), provocando que el 29% de las y los adolescentes entre 15 y 19 años tengan al menos una hija o hijo.

Una de las mayores dificultades que enfrenta el sector, lo constituye el progresivo involucra-

miento a diversas estrategias de sobrevivencia familiar, en las que participan las niñas y niños, como respuesta a una coyuntura socioeconómica, caracterizada por el deterioro de las condiciones y calidad de vida de las familias. Este fenómeno tiene raíces complejas y profundas, pero es factible suponer, que el mismo se agudiza por las secuelas heredadas del pasado conflicto y por la implementación de la reforma económica de los últimos ocho años. Una evidencia empírica de la adopción de estas estrategias estaría constituida por el progresivo aumento del trabajo infantil, estimándose que más de 440 mil niñas y niños trabajan en el país⁶, muchas veces en condiciones riesgosas.

Objetivos y características de la investigación

Los objetivos principales perseguidos con esta investigación son los siguientes: Contribuir a que la problemática de la niñez y adolescencia sea incorporada en los procesos de consulta del ejercicio SAPRI. También, colaborar a que los estudios de impacto de las PEE/PAE incorporen los efectos sobre el sector y, finalmente, explorar los cambios necesarios y alternativas de políticas socioeconómicas que corrijan los impactos negativos provocados por los programas de ajuste sobre la niñez y adolescencia.

La principal característica de las investigaciones que acompañan el ejercicio SAPRI, es que se desarrollan de manera participativa y descentralizada, siguiendo las directrices metodológicas diseñados por SAPRI para los ejercicios nacionales⁷. La concreción de esta metodología puede comprenderse mejor a partir de su puesta en práctica en la presente investigación, cuya finalización se tiene prevista para los próximos meses. El procedimiento metodológico se describe a continuación⁸.

Amplia participación. A lo largo del proceso, se ha establecido una dinámica de participación a diferentes niveles. El ejercicio inicia con un taller de consulta en él que participaron organizaciones representativas que trabajan con el sector: Red Sobre Niñez y Adolescencia, instituciones municipales y estatales, mujeres y agencias internacionales de cooperación. El objetivo de esta primera consulta fue identificar los problemas más relevantes que afronta la niñez y adolescencia, y conocer la opinión de las personas asistentes sobre la incidencia de las políticas de ajuste sobre el sector. El taller permitió obtener la primera lectura de la problemática desde instituciones que trabajan en diferentes aspectos de la misma. Se logró identificar, entre

las posibles medidas económicas con mayor impacto, las vinculadas a las políticas de privatización, salario, crédito y comerciales. Por otro lado, sirvió como primer punto de encuentro para continuar el proceso de consulta posterior.

Combinación de métodos cualitativos y cuantitativos.

La investigación recoge y analiza información a dos niveles: por un lado, se realiza un análisis documental de investigaciones y cifras, relacionadas con la situación de la niñez y su evolución desde la aplicación de los PEE/PAE. Este esfuerzo ha enfrentado las limitantes impuestas por la dispersión y manejo de variables que dificultan la comparación. Por otro lado, se realiza una investigación de campo a fin de identificar las estrategias de sobrevivencia familiar con participación de niñas, niños y adolescentes, y analizar su relación con la aplicación de las políticas de ajuste. Esto último combina la técnica de grupos focales para identificar las estrategias de sobrevivencia familiar. Ello permitirá construir un instrumento para ser aplicado a una muestra representativa de la población de familias con hijas e hijos menores de 18 años en el país.

El mayor impacto de la pobreza, la violencia y la exclusión social, recae en el sector de la infancia y la adolescencia

Es importante señalar que los estudios encontrados sobre el impacto de las políticas de ajuste en el sector, son escasos. Tampoco se llegan a establecer vínculos de causalidad entre la aplicación de éstas y los problemas enfrentados por la niñez y adolescencia. Es por esto que la investigación de campo busca dar aportes en este sentido, desde la perspectiva de las estrategias de sobrevivencia familiar como una respuesta ante una situación económica. Se analizan si existen diferencias en dicha respuesta, dependiendo de la presencia de indicadores de contacto con la aplicación de las políticas en la vida familiar.

Enfoque de género. El proceso de recolección y análisis de datos involucra un esfuerzo por hacer visibles las diferencias de género en la problemática del sector, así como en la propuesta de las políticas. Para ello, se han realizado consultas a organismos de mujeres, especialistas en el tema y bibliografía relevante.

Aportes de la investigación

En este período de transición en que las instancias y procedimientos de una sociedad en democracia comienzan a institucionalizarse en el país, conviene resaltar la importancia y algunos aportes de esta investigación. En primer lugar, permitirá una mayor comprensión del sector niñez y adolescencia, del que muy poco se sabe hasta la fecha, a pesar de que representa casi la mitad de la población total del país. No cabe duda que el desconocimiento de la problemática, potencialidad y aspiraciones del sector, ha conducido a la formación de estereotipos y a la elaboración de diagnósticos alejados de la realidad.

Un segundo aporte, es que puede contribuir al diseño y ejecución de políticas adecuadas hacia el sector, principalmente en este año en que la percepción de que el país disponga de una estrategia de desarrollo nacional, comienza a permear en algunas esferas decisorias de la vida de la nación. Finalmente, el conocimiento

y difusión de la compleja realidad socioeconómica del país es fundamental para proponer cambios en las políticas, que tiendan a "sensibilizar la macroeconomía". Es posible que la economía presente signos de estabilidad y que algunos agregados económicos hayan mejorado, pero ello no necesariamente significa que la mayoría de salvadoreñas y salvadoreños participe de esos beneficios. El lograr que esta situación se modifique constituye un enorme desafío para el país.

NOTAS

¹ Para un análisis detallado sobre el papel del BID y BM en el país. Ver: Weinber, Stephanie y Ruthrauff, John (1998): "Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador". CED, FUNDE y SAPRI-El Salvador. Según este estudio, entre 1992 y 1997, entre ambos bancos proporcionaron más del 35% del total de la asistencia técnica y financiera recibida por el país. Los autores sostienen que pese a que la cantidad proporcionada por el BM es menor, su impacto ha sido mayor, al enfocarse principalmente en las reformas políticas; mientras que la asistencia del BID se orienta básicamente hacia inversiones en infraestructura.

² Moreno, Raúl (1997): "La Programación Financiera y el Mercado de Trabajo". Alternativas para el Desarrollo No. 49, octubre. FUNDE, San Salvador.

³ Iniciativa por la Revisión Participativa del Ajuste Estructural, SAPRI, por sus siglas en Inglés. Para mayores detalles sobre el ejercicio SAPRI, ver: Alternativas para el Desarrollo, FUNDE, enero/febrero 1997.

⁴ Smutt, Marcela y E. Miranda Jenny Lissette (1998): "El Fenómeno de las pandillas en El Salvador" FLACSO y UNICEF El Salvador. Serie Adolescencia No. 2. P.21. 1a. Edición, marzo. San Salvador. El Salvador.

⁵ Magaña de Avila, Delia y Romero Marina de. (1996): "Estudio sobre la situación de los niños y niñas con discapacidad en El Salvador" FUNPRES, septiembre. mimeo, p.4.

⁶ FEPADE (1997): "Los Jóvenes en exclusión Social. Caracterización de la niñez y adolescencia de 7 a 18 años de El Salvador". marzo. San Salvador.

⁷ Puede verse el documento "Marco Metodológico de Investigaciones de SAPRI". Octubre 1997.

⁸ Ver: Tolentino, José A. y Ordóñez, María A. (1998): "Primer Informe Descriptivo del Proyecto: Impacto de las Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural en el Sector Niñez y Adolescencia en El Salvador", período: 15 de noviembre de 1997 al 15 de marzo de 1998. FUNDE, abril, San Salvador.