
FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO
-FUNDE-

DOCUMENTO DE TRABAJO #46

PROPUESTA

PARA EL SISTEMA DE POLITICA SOCIAL
DE EL SALVADOR

Por
Elsa Lily Caballero Zeitun

San Salvador
julio 1993

Repto. Santa Fe, 35 Av. Norte #9Bis
Apdo. Postal 1774 Centro de Gobierno San Salvador, El Salvador
Tel/Fax: 503-26-7343 Correo elec: fundesv@ni.apc.org

RESUMEN EJECUTIVO

En los primeros años de implementación de las medidas de estabilización y ajuste estructural, que para el caso salvadoreño se da a partir de 1989, en lo social se optó, por la compensación social, reformas administrativas al Estado y un proceso de reducción del gasto social de acuerdo a la lógica neoliberal de reducir el déficit fiscal.

En el caso de El Salvador, los Acuerdos de Paz generan el Plan de Reconstrucción Nacional que en esencia han significado un trastocamiento de los esquemas y principios mismos del ajuste estructural, al obligar al Estado a la ejecución de una política gubernamental en materia social y el necesario incremento del gasto social que va mucho mas allá de la compensación. Esta condición, puede llegar a ser una alternativa de enfoque de desarrollo social frente a los límites que la propuesta neoliberal ya demostró.

Partimos de que la política social es un proceso que se construye históricamente según el tipo de desarrollo económico de un país y el desarrollo de las fuerzas que demandan los servicios sociales del Estado. Como una especie de agenda sociopolítica que se va construyendo de acuerdo a la capacidad de demanda y negociación de los distintos actores que participan en ese procesos: el Estado, los sectores económicamente dominantes y los sectores demandantes.

La problemática que se enfrenta a partir de la política social requiere de acciones colectivas, coordinadas y diferenciadas según la situación socioeconómica, de género y edades; tomando como unidad de acción, la unidad doméstica la que a su vez esta articulada a las distintas formas de organización social y económica en que estas participan.

Con la conciencia de que el desarrollo y consolidación de la organización social es la vía idónea para enfrentar los serios problemas de la población. El objetivo de corto plazo y mediano plazo debe ser reconstruir las bases sociales para que estas familias tengan acceso sostenido a las capacidades necesarias para la producción y reproducción de la vida con dignidad.

Las áreas de acción de las unidades domésticas están relacionadas a los medios y formas de sobrevivencia siendo las mas importantes: el espacio vital, el mercado de trabajo, los servicios sociales del Estado, las redes de solidaridad, la organización social y el trabajo doméstico.

Considerando este tejido de relaciones humanas y de trabajo que hacen posible la sobrevivencia de los que participan en desventaja en esta sociedad, los servicios del Estado en su conjunto deben de garantizar llegar a esas estructuras, que desde ya, son las bases de articulación (con sus debilidades pero también con sus potencialidades) hacia la construcción un nuevo orden social.

Con esta óptica del desarrollo social generado desde la experiencia misma de la gente que esta en la sobrevivencia, la ubicación de los sectores sociales frente a la política social es substancialmente diferente, ya no se trata de personas que serán beneficiarias de programas o proyectos del Estado para solventar un problema en particular que puede ser de educación de nutrición, de salud, de servicios básicos, etc. Estos partícipes de la política social son verdaderas unidades activas de sobrevivencia donde todos los miembros de la unidad doméstica han sido gestores de sus propias soluciones al estar desprovistos de acceso a oportunidades de solución en otras condiciones.

Por ello el mejor canal de la de los programas y proyectos de la política social para llegar a las unidades domésticas demandantes, son sus propias organizaciones, la gente se ha organizado justamente para tener acceso y enfrentar la sobrevivencia, sus organizaciones son las que han posibilitado la adquisición a través de distintos medios (enfrentamiento, negociación, gestión, autosatisfacción) el acceso a bienes y servicios que son buscados para incrementar los bienes y servicios que demandan los distintos miembros de la unidad doméstica.

El Estado no puede fortalecer la democracia si no se democratiza a si mismo, la política social no puede forjar ciudadanía si no se democratiza a si misma, solamente la inclusión de la organización social al proceso y estructura decisoria de la política social puede garantizar por un lado impactos positivos de los programas y por otro el proceso de descentralización democrática de la política social, del Estado y la sociedad civil misma.

La institucionalidad de la política social al igual que la institucionalidad del Estado en general se construye por dinámicas de cuotas de poder que logran concentrarse y materializarse en esas estructuras y que le imprimen el sello de los intereses económicos, sociales y políticos de los que controlan esa diversidad de cuotas de poder.

Reconociendo el hecho de que el proceso de descentralización es de naturaleza política y a nivel central tendrá que pasar por el reacomodamiento de las cuotas de poder y los intereses que ellas representan, y que en el presente dentro de la estructura actual las cuotas ya están repartidas y desde allí es difícil que una descentralización democrática se dinamice, estratégicamente y dentro de una visión de transformaciones históricas, la propuesta parte del desarrollo de los cambios de las estructuras de poder en el nivel local acompañado de procesos de desconcentración de los servicios sociales estatales.

Acceder al poder local solamente por la vía de la votación popular pero no contar con las capacidad municipales y del sistema social necesarias para afrontar los problemas de la colectividad municipal es reproducir la exclusión y agotar el sistema de elección democrática. Desconcentrar pero manteniendo las estructuras de

poder tal y como están repartidas en el sistema actual significa reproducir las trabas orgánicas de la ineficiencia estatal.

Esta posición nos coloca de entrada en el nivel de la base del sistema, nos lleva al encuentro de la dinámica municipal como primera protagonista de la transformación del sistema de política social. Por demás esta decir que gran parte del éxito del proceso de transformación institucional del sistema de política social en este nivel será correspondiente con los cambios de: ejercicio de ciudadanía y colectividad municipal, del sistema de representación, del sistema de votación, del sistema de participación ciudadana, del ejercicio del poder local que además de democrático debe contar entre sus recursos con visiones estratégicas de desarrollo local.

INDICE

Introducción.		
1.	Antecedentes inmediatos en la región.	3
2.	Areas problemáticas y lineamientos de trabajo.	6
3.	Hacia la reconstrucción de la política social.	
3.1	El concepto de política social.	15
3.2	En el nivel de objetivos.	18
3.3	En el nivel de impactos.	19
3.4	El potencial de la organización social en la política social.	21
4.	La institucionalidad de la política social.	
4.1	Descentralización-desconcentración un debate necesario.	23
4.2	La institucionalidad central y local cruzada por la participación ciudadana.	26
4.3	Los actores sociopolíticos del sistema de política social.	29
5.	Bibliografía.	32

PROPUESTA DE POLITICA SOCIAL.

Introducción.

En los primeros años de implementación de las medidas de estabilización y ajuste estructural, que para el caso salvadoreño se da a partir de 1989, en lo social se optó, por la compensación social, reformas administrativas al Estado y un proceso de reducción del gasto social de acuerdo a la lógica neoliberal de reducir el déficit fiscal.

En el caso de El Salvador, los Acuerdos de Paz generan el Plan de Reconstrucción Nacional que en esencia han significado un trastocamiento de los esquemas y principios mismos del ajuste estructural, al obligar al Estado a la ejecución de una política gubernamental en materia social y el necesario incremento del gasto social que va mucho mas allá de la compensación. Esta condición, puede llegar a ser una alternativa de enfoque de desarrollo social frente a los límites que la propuesta neoliberal ya demostró.

Hipótesis, que podemos plantearla a partir de las características del escenario actual salvadoreño (1992-1993): el plan de reconstrucción nacional, la cooperación y compromiso internacional con la paz, los márgenes de participación que por primera vez se abren a los sectores de oposición, el proceso de redistribución de la tierra, una base de participación popular con un nivel de conciencia política desarrollada a partir del proceso ideológico político del movimiento popular en oposición al sistema, (potenciable para la gestión social), experiencias de subsistencia en el marco de la guerra que aún con sus debilidades propias y las determinadas por el conflicto son una base material y organizativa real.

Considerando este contexto, el actual documento contiene argumentaciones y recomendaciones en el plano del sistema de política social necesarias para la reconsideración posterior del nivel sectorial (salud, educación, vivienda, servicios básicos, etc) así como de la estructura misma de servicios que habrá que profundizar tanto en su análisis como en las propuestas. Pero necesarias de ubicar en ese contexto más amplio de lo que es el ejercicio estatal en el sector social que en los últimos 15 años ha venido adoleciendo de una serie de problemas e irregularidades que se han constituido en obstáculos hacia el interior para cumplir con el cometido de la política social.

El desarrollo del tema se ha dividido en 4 partes: la primera, donde se recogen los principales antecedentes especialmente del avance que se dió en áreas específicas de las políticas sociales en la región Centroamericana.

Una segunda parte, donde se organiza en 8 temas centrales los principales problemas que ha enfrentado el sistema de política social y el planteamiento de lineamientos generales que derán ponerse en práctica para corregir las disfuncionalidades y problemas de ejercicio del sistema en su conjunto.

En la tercera y cuarta parte recoge el nivel propositivo para la reconstrucción del sistema de la política social, la tercera, en lo que debe recogerse y desarrollarse para una intencionalidad alternativa y de cambio de la política social y de las estructuras sociales y la cuarta sobre el problema de la institucionalidad del sistema para una política social descentralizada y democrática.

1. Antecedentes inmediatos en la región.

En términos globales la crisis funcional del sistema de política social en Centro América (declarada en la década de los 80) se caracterizó por: una desproporcionada burocratización nacional e internacional, un gasto social en constante decrecimiento y sobrecargado a gastos corrientes, una desviación del gasto e inversión social hacia las capas medias urbanas y determinados grupos de áreas rurales (especialmente cooperativas agropecuarias), que hace del carácter selectivo y restrictivo de la política social y una deficiencia e inoportunidad del gasto social que hace que los programas siempre sean de emergencia, curativos, reparativos, fragmentados y deficitarios.

Dentro del gasto social, en lo referente a:

A) Vivienda, durante la década de los ochenta el Estado abandonó prácticamente la inversión en este sector (exceptuando Costa Rica y Nicaragua). La mayoría de esta inversión al final se orientó principalmente a la demanda de los sectores medios con capacidad de endeudamiento no así a la población que siempre ha estado sin acceso a los mercados de vivienda. Los Institutos o ministerios de vivienda han sido las primeras instituciones que se reformaron o desaparecieron una vez implementados los PAE.

Como experiencias alternativas han sido muchos los intentos desde lo privado (cooperativas de vivienda y ONG's), pero no han logrado sobrepasar los pequeños proyectos que en términos de inversión resultan muy caros, o terminar por orientarse a aquellas poblaciones con capacidad de endeudamiento. En este espacio podemos afirmar que en Centro América solamente una ONG ha podido generar una dinámica de satisfacción masiva de vivienda a sectores populares, La Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), que ha llegado a desarrollar dinámicas sociales a partir de los proyectos de vivienda, reconstrucción o rehabilitación de asentamientos atendiendo a miles de familias salvadoreñas.

B) En Educación, lo que se observó fue un progresivo deterioro de las coberturas, de las instalaciones y del servicio en general, acompañado de un creciente proceso de privatización en todos sus niveles, incrementos progresivos en los costos de la educación que no siempre pudieron ser asumidos por los núcleos familiares, por lo que en general significó el sacrificio de la educación de los hijos, (perjudicándose, como tendencia, la educación de las niñas). Este incremento de los servicios de educación privada con una clara función mercantilista está a su vez desprovista de sistemas de control por parte del Estado tanto de la enseñanza como de los ambientes educativos y calidad.

Sin embargo, y paralelamente a este declive, aparecen interesantes e inéditas experiencias de desarrollo local, regional y nacional en el área Centroamericana, : Nicaragua en los primeros años de la Revolución Sandinista logró un importante proceso de alfabetización a nivel nacional; en el resto de países del área, desde las organizaciones populares (Organizaciones campesinas en Honduras y en las zonas controladas por el FMLN en El Salvador) se dan procesos de alfabetización que superan las experiencias estatales.

C) Salud, junto, al progresivo deterioro de los servicios públicos de salud (especialmente en las áreas rurales y las crisis de asistencia hospitalaria) se presenciaron esfuerzos y logros nacionales y regionales, en torno a conceptos, metodologías y administración de servicios de salud desde una perspectiva comunitaria local. Con el apoyo de organismos internacionales comprometidos con la estrategia de Salud para todos en el año 2000 (OMS, OPS, PNUD).

Uno de los criterios técnicos en que se ha avanzado para mejorar la forma de realización de la acción social, es la focalización e integración de componentes (concretizada en los Sistemas Locales de Salud, SILOS y el concepto de Atención Primaria en Salud) con miras a lograr una efectiva distribución de los recursos entre los grupos definidos como prioritarios en base a los niveles de vulnerabilidad que han alcanzado por su situación de pobreza, y que a la vez se convierte en una estrategia de descentralización del sistema de decisiones de los ministerios de salud.

Por sus logros en cuanto modelos de acción social y de articulación pública y privada, mencionamos tres de sus mayores aportes:

C.1) Se enfatiza la participación comunitaria como estrategia local de manejo curativo y preventivo de la salud.

En cuanto a participación comunitaria en salud, se recogen las iniciativas que las poblaciones habían venido desarrollando ya fuera autónomamente o en coordinación a los ministerios de salud o de ONG's, revalorizando el papel de una variada gama de agentes comunitarios de salud como las parteras, las voluntarias de salud, los colaboradores contra el paludismo, dengue, etc, llegando a ser considerados o incorporados formalmente a los sistemas de salud.

C.2) Se priorizan sectores poblacionales para la prestación de servicios de salud.

Dos de los sectores poblacionales más afectados por la morbimortalidad provocada por enfermedades prevenibles, han sido los niños y las mujeres; en cuanto a concepción de salud, se le da un nuevo contenido a este famoso binomio madre-hijo priorizado en las acciones de salud.

Los programas de supervivencia infantil focalizan al niño con el de mayor riesgo, pero se busca una atención integral curativa y preventiva, desde atención médica regular, situaciones de emergencia (epidemias) hasta programas de salud de control preventivo dentro de la atención primaria en salud.

Se visualiza también la importancia de la calidad de salud de la madre, donde la influencia del desarrollo del movimiento de mujeres en la región más las iniciativas de los organismos internacionales que retoman el enfoque de género, problemática la situación integral de la mujer y específicamente su situación de salud, la maternidad se comprueba como un factor principal de deterioro de la salud de la mujer trascendiendo el enfoque biológico del embarazo al concepto sociocultural y económico de la maternidad.

C.3) Se busca la integración de áreas y sectores institucionales que por su acción son indispensables en el logro de los objetivos y la estrategia de atención de la salud pública.

Y finalmente, con el enfoque de salud-vulnerabilidad, ha sido posible un relativo avance en la integración y coordinación (por lo menos a partir de proyectos específicos y locales) de los distintos sectores del sistema gubernamental y privado que tradicionalmente desarrollan sus acciones desarticulada y dispersamente.

Esta visualización más compleja del problema, ha llevado a no seguir desestimándose otros factores como el analfabetismo, el ingreso, el medio ambiente, la seguridad alimentaria, etc, en las cuestiones de salud.

Probablemente el resultado más importante de este enfoque es el concepto de Atención Primaria en Salud (APS), que pone en evidencia la necesidad de trascender el enfoque médico-biológico, para recuperar el entorno social, económico y político de la salud, e integrar metodológicamente, un criterio de acción, que como práctica administrativa y de ejecución ha estado separada en los sistemas de salud: la medicina preventiva y la medicina curativa.

La APS, permitió la integración de la participación comunitaria, los servicios preventivos y curativos a nivel de base territorial y los servicios de consulta externa; pero además, agregó elementos de integración a otros sectores, como son revitalizar el contenido que para la salud comunitaria tienen los servicios básicos, las condiciones de la vivienda (el hábitat) y la generación de ingresos o el empleo.

Con antecedentes como estos, los programas de ajuste estructural han puesto el énfasis en la eficiencia y la focalización del gasto público, acompañándose de los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios más la calificación administrativa de los servicios públicos.

Sin embargo, estos instrumentos corren el riesgo de no lograr los impactos esperados por tratarse de propuestas dentro un marco de minimización del sector público, bajo el supuesto de que, a través de los mecanismos de mercado, la gente podrá satisfacer sus necesidades cotidianas; todo ello, sin tener en cuenta los procesos que generan la pobreza estructural y lo que la literatura latinoamericana ha definido como la deuda social del Estado de la región, y que no puede ser cubierta con el enfoque del costo social del ajuste estructural y su instrumento de compensación social.

2. Areas problemáticas y lineamientos de trabajo.

No obstante, y conjuntamente con la reconsideración conceptual y el papel de la política social en una coyuntura de cambio (donde se necesita de un concepto global de política social), también es cierto que se debe rescatar la experiencia pasada para superar los errores que llevaron a la crisis funcional de la política social y que podemos clasificarlos en los siguientes:

1. Excesiva centralización de los servicios sociales del Estado.

PROBLEMATICA	LINEAMIENTOS
<p>Se manifiesta en la concentración territorial en las áreas urbanas de la de la infraestructura educativa, de salud, servicios básicos, proyectos de vivienda. Los complejos hospitalarios, la mayoría de las escuelas secundarias y técnicas, etc, se han concentrado en la ciudad capital.</p>	<p>En este sentido es importante ejecutar las reformas necesarias en la administración pública de Desconcentración de los sistemas administrativos y organizativos de los servicios en las instancias locales, regionales y nacionales y de Descentralización de los servicios sociales del Estado dando autonomía en decisión y uso de los recursos a nivel regional, departamental y municipal de los diversos autores locales principalmente de las poblaciones excluidas de los servicios sociales del Estado. Fortalecer el Estado en el nivel local.</p>

2. Burocratización y autoritarismo en el ejercicio de los programas de política social.

PROBLEMATICA	LINEAMIENTOS
<p>Esta da lugar a la corrupción y a la no participación de la población, provocando una situación de excesivo control y cooptación de los sectores populares con una fuerte tendencia a la domesticación y pasividad. El caso de los programas de complemento alimentario son el típico ejemplo de la manipulación de que son objeto las madres por parte de los empleados públicos que manejan estos programas.</p>	<p>La política social, como sistema, debe incorporar la demanda popular de representación de la comunidad, eterna ausente en los sistemas de política social.</p> <p>Los sistemas de participación no solo deben restringirse al uso de mano de obra gratuita o barata en la ejecución de las obras físicas (de infraestructura), o al abaratamiento de costos, con la utilización de personal comunitario capacitado, en vez de profesionales.</p> <p>La participación comunitaria debe elevarse hasta la toma de decisiones, en la definición de las prioridades, uso y asignación de recursos. Dando así la oportunidad de que los actores sociales, tradicionalmente excluidos de la política social, se conviertan en actores activos.</p> <p>Un objetivo de su participación, es la democratización de los servicios sociales del Estado, lo cual no sólo significa que los recursos lleguen a las poblaciones que más los necesitan, sino que se de más democratización en la toma de decisiones para el uso de los recursos. Y, recuperar el trato humano que se ha perdido al interior de las instituciones de servicio donde los usuarios no pueden ejercer sus derechos ciudadanos y son simplemente beneficiarios que deben contentarse con recibir el servicio que se le ofrece, sin importar como se les brinda.</p> <p>El Estado debe fortalecer su base de acción social con miras a la erradicación de la pobreza pero bajo el fomento y fortalecimiento de la organización social, como garantía del desarrollo social sostenido y garantía del acceso a otros bienes y servicios de la comunidad.</p>

3. Desviación de los escasos recursos con que cuenta el sistema de política social hacia las capas medias de la población.

PROBLEMÁTICA	LINEAMIENTOS
<p>Las capas medias urbanas han sido las más beneficiadas, excluyéndose a los sectores más pobres especialmente los que viven en el área rural. Este es el caso de la educación y la salud pública, que ha beneficiado principalmente a la población que vive en la capital del país.</p>	<p>La focalización de las acciones de política social trae como consecuencia evitar gastos burocráticos y sobre-beneficios a terceros, a la vez que maximiza el uso de las capacidades instaladas.</p> <p>Las metodologías de desarrollo local combinadas con la focalización de los recursos según vulnerabilidad de los grupos humanos garantiza que la focalización no quede en un mero ejercicio de asignación de recursos.</p> <p>Las estrategias de desarrollo local integral aplicadas eficientemente evitan el riesgo de perder de vista el conjunto y la complejidad de la problemática social.</p>

4. Segmentación y desarticulación del sistema de política social.

PROBLEMATICA	LINEAMIENTOS
<p>La organización administrativa por sectores representada por cada ministerio, ha pasado a constituirse en fuertes esferas de poder que lejos de colaborar entre ellos frente a propósitos comunes se han caracterizado por una profunda descoordinación y a la no complementariedad de los programas dándose frecuentemente la duplicidad y desperdicio de los recursos. Es muy usual entre los ministerios encontrar duplicidad de programas, por ejem. la construcción de letrinas, acueductos y sistemas de agua rural los realiza el ministerio de salud, el de obras públicas, el sistema nacional de agua. etc.</p>	<p>Se requiere del manejo de planes operativos globales que articulen planes operativos sectoriales, pero su elaboración no sea un simple ejercicio reiterativo y copia de instrumentos anteriores, debe obedecer a una dinámica de participación en la definición de necesidades y prioridades. Diseñar un instrumento de asignación y evaluación de inversión e impacto, por ejemplo, el uso de los mapas de pobreza pueden ser un buen recurso que bien elaborado y bien aplicado sirvan mas allá de una demostración de modernización de los métodos administrativos y ejecutivos del Estado.</p> <p>Mejorar el proceso de negociación aislada de proyectos sociales por parte de los ministerios, elaborando sistemas de negociación bajo coordinación y asignación de funciones sectoriales.</p> <p>Desarrollar sistemas de negociación y coordinación ágiles y de equidad entre las dependencias del Estado y su articulación al sector popular y ONG's, que garanticen instancias e instrumentos para el desarrollo de los proyectos y programas.</p> <p>Desarrollar los conceptos y estrategias de desarrollo sectorial que garanticen la calidad de los servicios y el impacto integral a los problemas, como el caso del concepto desarrollado en los procesos de salud de los SILOS y la Atención Primaria en Salud.</p>

5. Un carácter reparativo y curativo de la política social.

PROBLEMATICA	LINEAMIENTOS
<p>Los programas se han orientado exclusivamente a reparar daños de variada índole, acciones de tipo paliativo, no se ha dado un planteamiento estratégico que además de reparar las carencias urgentes de la población contenga acciones preventivas y propositivas hacia prácticas de desarrollo social auto sostenido. Por ello es común la práctica de campañas de emergencia para problemas, especialmente los de salud, que son perfectamente prevenibles.</p>	<p>No es posible negar la necesidad de reparar los daños sociales existentes, estos son producto de privaciones estructurales, pero también es urgente contemplar el componente prospectivo de las acciones de la política social, como aprovechar a largo plazo la inversión reparativa actual debe ser una preocupación de la acción social, Como aprovechar los recursos de la compensación social a largo plazo debe ser una preocupación actual además de su ejecución. Cambiar el carácter de compensación debe ser una tarea actual de la política gubernamental.</p> <p>Los nuevos conceptos y prácticas de planeamiento estratégico deben ser incorporados al que hacer estatal, buscar nuevos indicadores de desarrollo, cambiar los objetivos de la política social reparativa, cambiar la relación de plazos ligados exclusivamente a un formalismo de período de gobierno Desarrollar sistemas coherentes y sus instrumentos entre las dimensiones temporales y las necesidades de inversión para el desarrollo social, o sea la continuidad de objetivos e instrumentos entre el corto, mediano y largo plazo.</p>

6. Déficit material de recursos para la ejecución de programas.

PROBLEMATICA	LINEAMIENTOS
<p>El déficit de recursos del Estado para el sector social no es por la falta de recursos a nivel nacional, el déficit se da por la orientación y destino de los recursos en otro tipo de gasto público, como ejm el gasto de defensa, el de publicidad, que se ha visto reforzada con una practica financiera de dependencia de los organizamos internacionales de coperación.</p>	<p>Construir inventarios de la capacidad instalada, su subutilización o sobreutilización, para tomas medidas de readecuamiento de un uso adecuado. Ubicar los puntos críticos de desatención por estas causas.</p> <p>Una política basada en la participación comunitaria tiene como principio la contrapartida de la comunidad materializada en distintas formas (mano de obra, aporte de materiales aportes monetarios, horas de trabajo en analisis y soluciones). Contabilizar este recurso debe ser un nuevo indicador en el sistema de política social.</p> <p>El Estado debe fijar y ejecutar un porcentaje de participación para asumir progresivamente la responsabilidad del desarrollo social.</p> <p>El Estado debe definir una política de cooperación externa al desarrollo social que no reproduzca la dependencia externa.</p>

7. Discontinuidad en las prioridades y estrategias sociales.

PROBLEMÁTICA	LINEAMIENTOS
<p>Cada coyuntura, cada cambio de gobierno e incluso de una jefatura a otra, se cambian las estrategias, las prioridades, los programas, los proyectos y el destino de los recursos.</p>	<p>Se hace necesario una estrategia global de largo plazo que recoja acuerdos básicos sobre el compromiso político para enfrentar y solventar los problemas más urgentes de la población.</p> <p>Se requiere un proyecto integral de erradicación de la pobreza en vez de acciones aisladas de compensación social, que contemple acciones según niveles de pobreza y ubicación geográfica de los núcleos familiares.</p> <p>Visualizar mediante un sistema de planificación adecuado los requerimientos y acciones dentro de una lógica de transformación y no reparativa o paliativa. Lo que lleve a pensar en los tiempos y contenidos en las distintas dimensiones temporales.</p>

8. La no integralidad de la política social.

PROBLEMATICA	LINEAMIENTOS
<p>Todos los problemas de funcionamiento del sistema de la política social conducen a una política social a su interior fragmentada como sistema. Pero a la vez enfrenta el serio problema de ser segregada del proceso nacional de desarrollo, donde no se plantean estrategias económicas y sociales coherentes a los problemas globales del país incluyendo los de naturaleza social y lo usual es una estrategia económica desvinculada de la acción social del Estado.</p>	<p>Un cambio sustancial del enfoque de la política social sólo es posible si se articula orgánicamente a los procesos de política económica, ecológica, tecnológica y cultural para el desarrollo nacional.</p> <p>La política social debe ser el instrumento para la construcción de la ciudadanía social al ser un derechos de los ciudadanos el goce de los bienes y servicios que les garantizan el desarrollo de las capacidades y destrezas personales.</p> <p>La política social debe ser un soporte para la acumulación de los sectores económicamente excluidos al apoyar las condiciones que garanticen una participación sin desventaja en el mercado.</p> <p>La política social es el sustento de la ciudadanía política, al ayudar a crear las condiciones materiales y subjetivas de una participación política sin obstáculos por razones de discriminación de género, de situación socioeconómica y de edad.</p>

3. Hacia la reconstrucción de la política social.

Como soldar el presente con el porvenir, satisfaciendo las necesidades urgentes del presente y trabajando útilmente para crear y <<anticipar>> el porvenir?.

Antonio Gramsci.

3.1 El concepto de política social.

Partimos de que la política social es un proceso que se construye históricamente según el tipo de desarrollo económico de un país y el desarrollo de las fuerzas que demandan los servicios sociales del Estado. Como una especie de agenda sociopolítica que se va construyendo de acuerdo a la capacidad de demanda y negociación de los distintos actores que participan en ese procesos (el Estado, los sectores económicamente dominantes y los sectores demandantes). "Como el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones-problema, ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas"¹

Entendida así, la política social como un proceso que puede cerrar o amplia la participación de nuevas fuerzas, que se convierte en un factor de autoritarismo o de democratización del Estado y en un factor que puede obstaculizar o contribuir a modernización o la transformación de las relaciones sociales de exclusión existentes; para su formulación alternativa es necesario una estrategia de desarrollo social, que a su vez, supone un enfoque global del desarrollo nacional.

Se requiere de un modelo económico que busque el crecimiento priorizado (no excluyente) del desarrollo del mercado nacional y regional y una estrategia de exportación que cubra las necesidades de divisas para el desarrollo del país, acompañado de una propuesta articulada de desarrollo social.

El desarrollo social, se entiende como las posibilidades reales de las familias y la comunidad, para satisfacer sus necesidades más inmediatas (erradicar la pobreza) a través de servicios sociales estatales adecuados y la participación, sin desventaja, en todas

¹ Oszlak, O y O'Donnell, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Administración Pública: perspectivas críticas. ICAP 1984, pag 377

las esferas de la sociedad: económicas, políticas, culturales, sociales.

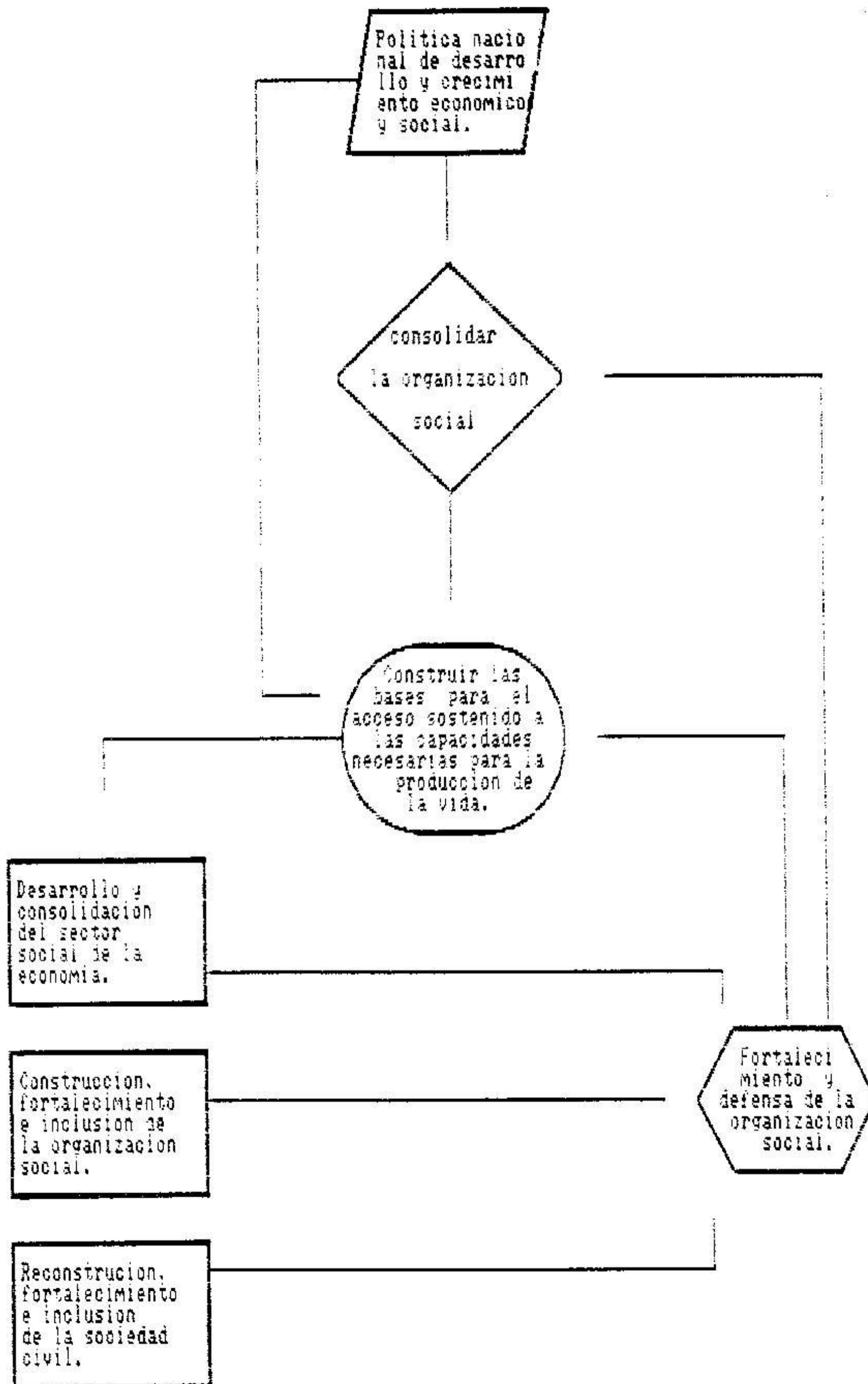
La política social debe llevar a la experiencia de la construcción de las condiciones de un nuevo orden social y de una nueva forma de integración de los sectores populares (respetando e incluyendo sus diferencias), al desarrollo socioeconómico del país, ya que ésta tiene la posibilidad de construir procesos de democratización dentro del Estado y de la comunidad civil misma.

La problemática que se enfrenta a partir de la política social requiere de acciones colectivas, coordinadas y diferenciadas según la situación socioeconómica, de género y edades; tomando como unidad de acción, la unidad doméstica la que a su vez esta articulada a las distintas formas de organización social y económica en que estas participan. Con la conciencia de que el desarrollo y consolidación de la organización social es la vía idónea para enfrentar los serios problemas de la población.

En este contexto, la política social es la encargada del potenciamiento de las capacidades humanas para que hombres y mujeres puedan participar sin condición de desventaja tanto en las relaciones de mercado como en la esfera no mercantilizada.

Por otro lado, la política social es el instrumento mas idóneo para que el Estado cumpla su función redistributiva dada la desprotección estructural en que ha subsistido la mayoría de población. En este sentido, el Estado tiene una responsabilidad histórica y directa que no puede ser obviada, aún en una coyuntura internacional y nacional como la actual que apunta a la reducción de la presencia del Estado en las distintas esferas de la sociedad.

ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO DE UN NUEVO ORDEN SOCIAL



3.2 En el nivel de objetivos.

Bajo el perfil de una política social alternativa la operacionalización de la misma requiere de los lineamientos estratégicos que ayuden a visualizar el proceso a través del cual se prevé el logro de los cambios sustanciales que hagan realidad el desarrollo nacional.

La temporalidad del proceso de transformación y las tareas de la política social son dimensiones que no pueden ser descuidadas pues se corre el riesgo de no poder proveer la temporalidad que requiere la transformación social de los instrumentos de desarrollo estructurados en dimensiones temporales de política y estrategias de desarrollo.

En el largo plazo, se espera el acceso sostenido a las capacidades necesarias para la producción de la vida de la población históricamente excluida y actualmente en desventaja para lograr su reproducción material y espiritual. El equilibrio entre la acumulación capitalista y el sector social de la economía.

En el mediano plazo, lograr el cambio en las relaciones de negociación en el mercado entre la economía capitalista y el sector social de la economía.

En el corto plazo, las acciones reparativas de los daños causados por la exclusión y desventaja y el potenciamiento de las capacidades existentes, principalmente las de la organización social, creando las condiciones de negociación para la modificación gradual del sistema de la política social.

En este nivel es importante el desarrollo de opciones donde las familias puedan elegir los tipos de programas que más se acomoden a sus circunstancias y necesidades incluyendo servicios de tipo social, pero también de generación de ingresos; acciones que deben guiarse por los siguientes criterios:

- * Reconstrucción de las capacidades humanas adultas despotenciadas y potenciamiento de las capacidades futuras.
- * Inversión repartitiva en los campos de vivienda, salud, educación, nutrición, servicios básicos, mejorar el circulante monetario de las familias, mejorar el ambiente afectivo.
- * Democratización de la política social.
- * Desarrollo de las estructuras y procesos de participación.
- * Modificación del funcionamiento actual del sistema de política social.
- * Acciones reparativas inmediatas.