

---

# FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO -FUNDE-

---

DOCUMENTO DE TRABAJO #42

POLITICA SOCIAL, DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

Por  
Elsa Lily Caballero Zeitun

San Salvador  
agosto/noviembre 1993

Este documento forma parte del proyecto de investigación:  
"Políticas Alternativas para América Central en los 90s",  
desarrollada por la Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales (CRIES) y FUNDE.

---

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.lapc.org

---

# INDICE

## PRIMERA PARTE: LAS POLITICAS SOCIALES EN EL MARCO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL.

1.	Introducción.....	1
2.	Las propuestas del Estado en el Sector Social.....	4
	2.1 Programas de Compensación Social.....	5
	2.2 Programas de Reformas Estructurales en el Sector Social.....	7
3.	Las Propuestas al Sector Social y su Entorno Histórico.....	9
	3.1. La Compensación y la Pobreza.....	12
4.	Criterios de Acción en el Sector Social desde la Perspectiva Neoliberal.....	21
	4.1 La redefinición del Papel del Estado....	21
	4.2 La Descentralización.....	23
	4.3 La Privatización.....	26

## SEGUNDA PARTE: DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL.

1.	Introducción.....	31
2.	La Estrategia de Desarrollo Socioeconómico..	32
3.	Las Bases Institucionales de la Estrategia..	37
	3.1 Descentralización y Estado.....	38
	3.2 La Relación Desarrollo Socioeconómico y Municipalismo.....	40

## TERCERA PARTE: CAMINOS HACIA LA DESCENTRALIZACION

1.	Introducción.....	47
2.	Experiencias Alternativas en el Area Social.	49
	2.1 Breve Caracterización de Chalatenango...	49
	2.2 Sistema Popular de Educación.....	50
	2.3 En el Sector Salud.....	52

## BIBLIOGRAFIA

# POLITICA SOCIAL, DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL.

## PRIMERA PARTE:

### LAS POLITICAS SOCIALES EN EL MARCO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL.

#### 1. Introducción.

En los últimos 5 años se ha vuelto imprescindible contar con la tecnología más avanzada para poder conectarse al resto del mundo. El faximil, la comunicación celular, el moden, las redes electrónicas, la comunicación por satélite, etc, son los más recientes usos de la tecnología en un ambiente internacionalizado que para cualquier tipo de transacción demanda la comunicación ágil y efectiva.

Cientos de miles de camisas, pantalones, micro ships, automóviles, etc, se producen con una orden emitida por un fax a cientos de miles de kilómetros de distancia. Cientos de miles de dólares se transfieren de banco a banco que pueden significar la quiebra o despunte de una empresa. En Asia, Japón o en Estados Unidos se esta decidiendo las partes de productos que se elaborarán en América Latina en los próximos 10 años. Por los fax y moden personales de los intelectuales pasan los artículos más recientes, los últimos resultados de investigaciones estratégicas, que de no ser así habría que esperar por lo menos unos 2 o 3 años para tener acceso al fruto más reciente de la ciencia.

La tecnología de punta, la biotecnología esta cambiando la cultura agrícola sobre la que se han montado los modelos agroexportadores y el Tratado de Libre Comercio, para los campesinos, buena parte de ellos poblaciones indígenas, puede significar una segunda conquista, la conquista de la modernidad, basada en la eliminación de la cultura tradicional de producción para la dieta básica de la población.

Simultáneamente a esas innovaciones tecnológicas, hemos presenciado los reagrupamientos del capital transnacional y el proceso de desterritorialización de la producción. Una marca de automóviles o camisas ya no se produce en una fabrica territorialmente localizada en USA, Japón, etc, la marca sigue siendo de una renombrada empresa Norte Americana o Japonesa, pero su proceso de producción está repartido en varias partes del mundo. Los puntos de referencia financieros ya no son necesariamente los bancos nacionales de los respectivos países sino los grandes centros financieros, Miami, Nueva York, Tokio, etc.



En territorio Centroamericano, empezamos a vivir ese llamado mundo de la postmodernidad, en medio de contradicciones socioeconómicas que todavía enfrentan intereses de lo más atrasado en el mundo capitalista, como es la sobre determinación de las formas de gobiernos y producción de oligarquías agrarias en el desarrollo nacional, a las que les ha sido muy útil mantener y profundizar la pobreza y la exclusión socioeconómica para sostener una estrategia de especulación y dominación política de corte oligárquica, antes que invertir para desarrollar el capitalismo agrario.

Pero la postmodernidad para los países de América Latina así como exige la utilización de la tecnología de las comunicaciones en el mundo de las transacciones comerciales, financieras y de desterritorialización productiva; repite las bases estructurales de la vieja división internacional del trabajo, (otrora países industriales y países agroexportadores), pero bajo un nuevo esquema: por un lado, los centros de poder financiero, tecnológico y de control del mercado mundial y por otro los centros poseedores de mano de obra barata y sin protección de sus derechos humanos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La industria maquiladora está siendo impulsada y extendida rápidamente en nuestro país, no obstante el marco legal para su funcionamiento deja por fuera la protección de la mano de obra utilizada en ella, a pesar de que se considera como única ventaja para incentivar a este sector, la creación de fuentes de empleo.

Revisando las condiciones de contratación y trabajo a las cuales se someten las operarias de la zona libre de Puerto Cortés, tanto dentro de las instalaciones fabriles como en el trabajo a domicilio, hemos encontrado tanto violaciones a las disposiciones laborales hondureñas como deficiencias en la protección que estas deberían brindar a las(os) empleadas(os). Esencialmente se resumen en lo siguiente: Se violenta el derecho a la libre sindicalización. Se intensifica y prolonga el tiempo de trabajo de la jornada laboral, en detrimento del cumplimiento del trabajo doméstico, el mantenimiento de la salud y la generación de ingresos que realizan las mujeres. Se involucra en estas actividades a varios miembros de la familia incluyendo particularmente a los jóvenes y niños. Hay serias deficiencias en materia de higiene y seguridad laboral. No se respetan las estipulaciones laborales en materia de contratación. El acceso a la seguridad social es limitada y los problemas de salud ocupacional son escasa e inadecuadamente atendidos. El trabajo a domicilio es el que presenta condiciones más deplorables para las(os) empleadas(os). Se evade el pago de derechos laborales adquiridos en función de la antigüedad del trabajador, mediante la rotación de empleados y de las mismas empresas. El mantenimiento de la disciplina en el empleo es controlada fuertemente, implicando violaciones a derechos laborales. Con el desarrollo de la maquila en Honduras se abre un nuevo espacio laboral y un mercado de trabajo femenino que de



La Industria de Exportación Maquiladora es la expresión de esta nueva división internacional del trabajo. Después del modelo de sustitución de importaciones y la agroexportación se plantea el proceso de desconcentración productiva. Este proceso consiste en desconcentrar e internacionalizar los procesos productivos de las empresas: las materias primas proceden de un país en desarrollo, su transformación inicial y la producción de componentes se realiza en uno industrializado y otro país en desarrollo se encarga del procesamiento adicional o ensamble, el producto terminado se exporta al país sede de la empresa o al mercado de destino.

Paralelo al llamado proceso de reconversión productiva, cuyo interés primordial es la capacidad de inserción de las economías nacionales a la nueva dinámica mundial basada en la industria maquiladora y la agricultura de exportación de productos tradicionales y no tradicionales; se lleva a cabo una agresiva campaña de privatización como recurso de recuperación económica frente al proceso de intervención estatal deteriorado por el mal manejo de la cosa pública.

Con la privatización se pretende lograr la eficiencia de mercado a través de una competitividad sin la ventaja de protección o fomento por parte del Estado, dejando que las leyes de mercado se encarguen de regular las relaciones socioeconómicas; así la privatización incluye la disminución de la presencia del Estado en la regulación económica y la reducción del Estado en cuanto funciones y gasto público.

Por su parte la reducción del gasto público además de ser un instrumento de incentivación de la privatización de los procesos económicos y sociales también se enfoca como alternativa al problema del déficit fiscal factor de peso en la crisis económica y endeudamiento externo.

Estos elementos, esencia de los programas de ajuste estructural de la economía llevan a la necesidad de replantearse el rol del Estado en una sociedad que debe regirse fundamentalmente por las leyes de mercado y bajo la exigencia de la eficiencia y focalización de la acción estatal en su nueva dinámica de intervención en el desarrollo nacional.

Se plantea entonces la reforma estatal como uno de los proyectos centrales del Ajuste estructural en tres sentidos:  
1- reducir el déficit fiscal factor de crisis, 2- disminuir la presencia del Estado para dar paso a las regulaciones de mercado y

---

momento se incentiva en aras de su crecimiento, lo cual permitirá contar con mano de obra más barata en un futuro. La tendencia observada con este tipo de industria es el alza de las ganancias, sobre todo propiciadas por la devaluación, y el descenso de los salarios en términos reales y nominales. Caballero, Sanches. 1992

3- lograr la eficiencia del gasto público a partir de la descentralización y focalización para poder llegar a aquellos sectores más vulnerables de la sociedad.

La reforma al Estado está constituida por una serie de procesos de carácter coyuntural y de largo plazo, en el primer nivel tenemos los programas de compensación social y en el segundo el proceso de descentralización y privatización de las funciones hasta ahora centralizadas en estructuras del poder ejecutivo y las reformas al sistema judicial.

## 2. Las Propuestas del Estado en el Sector Social.

Los Estados Centroamericanos en la década de los 80 atravesaron la peor crisis política generalizada del presente siglo (crisis de legitimación) que tuvo como escenario un Gobierno revolucionario en Nicaragua, la agudización del conflicto político-militar en el Salvador y Guatemala, una fuerte política de seguridad nacional en Honduras, y como marco regional, la política de guerra de baja intensidad del gobierno Norteamericano, todo ello, en medio de un proceso de democratización formal que poco a poco fue cubriendo toda la región en medio de la agudización de la crisis económica, cuyas manifestaciones principales se dan en la crisis de la deuda externa, agudización del déficit fiscal y la profundización de la pobreza y el inicio de la aplicación de las medidas de estabilización y ajuste económico así como el crecimiento progresivo de los recursos estatales destinados al pago de la deuda externa y de defensa.

Este es el escenario sociopolítico y económico en que aparece la llamada crisis de la política social Centroamericana que en general presentará como sus características más sobresalientes:  
 El marcado debilitamiento de los recursos estatales destinados a los programas regulares del sector social que se manifiesta en el deterioro de la calidad y cobertura de los servicios sociales y la no inversión social, (exceptuando la primera fase de la revolución Sandinista que se constituye en sí misma en un Estado social).  
 La denuncia sistemática de los organismos internacionales de la ineficiencia del gasto público social y  
 La excesiva dependencia de la cooperación externa.

A finales de los 80 y principios de los 90, (en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) se declara oficialmente la política neoliberal en medio de los procesos de pacificación, pero dichos programas no han logrado controlar la crisis económica, contrario a lo esperado con la estabilización. Por el contrario se agudiza la polarización socioeconómica, se agudizan los niveles de pobreza y se tienen serias dificultades en la estabilización de los macro indicadores privilegiados con esta política,



Sin embargo la misma crisis de la década recién pasada, hizo posible el consenso, con el apoyo de los organismos internacionales de cooperación, de encaminar acciones por parte de los gobiernos para atender a la población mas postergada, las mujeres, los niños, los programas de supervivencia infantil, servicios básicos, en el marco de la integración regional<sup>2</sup>, lográndose incluso una actitud regional frente a los problemas político, económicos y sociales a través de planteamientos de Esquipulas, las reuniones de Ministros de Salud, de las Primeras Damas, etc..

En un primer momento la política neoliberal propuso para toda la región latinoamericana las mismas medidas para enfrentar la problemática social, programas definidos como de corto plazo en micro inversión social y subsidios directos a la demanda conceptualizados como programas de compensación social.

En El Salvador el PAE puesto en marcha en 1989 planteó para el sector social una estrategia que tienen dos componentes: un programa compensatorio de corto plazo para proteger a los pobres del impacto negativo del programa de ajuste estructural y un proceso de cambios estructurales eminentemente de mediano plazo que persigue llevar a cabo acciones sectoriales (educación, vivienda, salud, saneamiento básico), para lograr eficiencia y racionalidad, descentralización administrativa, focalizar el gasto público e incrementar la participación del sector privado.<sup>3</sup>

## 2.1 Programas de compensación social.

Al haberse asumido en 1989 como plan de gobierno el programa de reordenamiento estructural de la economía cuyo objetivo central se enuncia en la necesidad de generar las condiciones para el crecimiento económico, pero reconociendo los serios problemas de pobreza que afecta a la población, para el sector social se propuso el Programa de Emergencia cuyo objetivo es el de contrarrestar en el corto plazo los efectos que las medidas de ajuste tendrán sobre la población que por sus niveles de pobreza son mas vulnerables a las consecuencias inmediatas del ajuste.

El Programa de Emergencia consiste en tres programas: 1) el plan de desarrollo comunal urbano de emergencia, 2) la construcción de infraestructura comunal intensiva en mano de obra que dependen de la Comisión Nacional de Restauración de Areas CONARA, del Ministerio de Planificación MIPLAN y 3) el Fondo de Inversión social Salvadoreño (FIS institucionalidad que ha caracterizado a los programas compensatorios al ajuste en toda la región Latinoamericana) institución autónoma que depende de la presidencia de la república, entidad de derecho público, descentralizada, con

---

<sup>2</sup> Caballero Z. Elsa Lily, 1991

<sup>3</sup> FUSADES, Informe Trimestral de Coyuntura No. 2/91.

autonomía en la administración de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones, con personalidad jurídica propia, se le ha otorgado un régimen de excepción que le permite establecer sus propias normas de contratación de personal, se le ha exceptuado de la aplicación de las leyes de presupuesto, de tesorería, de suministros y de manejo de bienes del Estado, sujetándolo a su propia reglamentación privativa, para permitirle la transferencia de recursos a entes públicos y privados según sus propias políticas y los compromisos internacionales que adquiriera.<sup>4</sup>

#### Programas de emergencia<sup>5</sup>

##### a) El Plan de desarrollo comunal urbano de emergencia

Su objetivo es dar atención a las poblaciones marginales que se encuentran en un estado de extrema pobreza y radicadas en los alrededores de las ciudades más importantes de los departamentos de Santa Ana, San Miguel y San Salvador, para su ejecución se ha dividido en dos subprogramas el de infraestructura y el social.

El Subprograma Infraestructura cuyo objetivo es el de generar empleo e ingreso temporal a través de construcción de obras de infraestructura básica con la participación del sector privado, proponiendo como meta una cobertura de 800 obras de infraestructura de servicios básicos comunales en 200 comunidades, 40,000 familias 200,000 personas. El Subprograma Social definido como de complemento al de infraestructura en las áreas de atención especial en salud educación y alimentación y sus actividades principales se orientan a 200 guarderías infantiles, capacitación de madres educadoras voluntarias, capacitación a 200 promotores de salud preventiva.

##### b) Construcción de infraestructura comunal intensiva en mano de obra

Cuenta con dos subprogramas: Municipalidades en Acción (MEA) que con el apoyo de AID, se propone lograr el fortalecimiento de los gobiernos locales fomentando la realización de Cabildos abiertos y entregando asistencia técnica y financiera a los diferentes gobiernos municipales, con la participación del sector privado, para la generación de empleo y construcción y rehabilitación de obras de infraestructura básica municipal. La meta es la ejecución de 1400 proyectos comunales de infraestructura básica para distintas comunidades en 261 municipios pobres del país.

---

<sup>4</sup> GAES-MIPLAN, 3er Informe Trimestral 1990, pag 17-119.

<sup>5</sup>FUSADES, "Reformas Estructurales del Area Social", Informe Trimestral de Coyuntura No. 2/91, pag 151 - 153.



El Plan Oriente 1989 cuyo propósito fundamental es el reforzamiento y ayuda a los municipios ubicados en los 4 departamentos mas afectados por el conflicto armado para integrar a los allí residentes al proceso productivo, la atención de este programa abarca 35 municipios en la región oriental.

c) Fondo de Inversión Social.

Destina a la atención de las necesidades sociales mas urgentes de las familias que estén en una situación de extrema pobreza. las acciones del FIS están concebidas para establecer un vínculo entre las reformas y medidas estructurales de mediano plazo y los programas compensatorios de corto plazo, sus funciones principales están en la captación de fondos nacionales o extranjeros para otorgar financiamiento a instituciones privadas sin fines de lucro, municipalidades o comunidades organizadas para la realización de proyectos de obras y servicios para los sectores mas pobres de la población.

Los proyectos elegibles de financiamiento se han clasificado en 4 tipos:

a) Infraestructura social: construcción educativa, construcción de guarderías, hogares o albergues, construcción de salud, letrinización y lavaderos públicos.

b) Infraestructura socioeconómica: abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, mejoramiento de caminos, obras de paso en áreas rurales.

c) Infraestructura productiva: sistemas de riego y drenaje, centros de acopio, construcción de mercado, forestación y reforestación.

d) Infraestructura de mejoramiento urbano: empedrado y adoquinado de calles, construcción de cunetas y canales, construcción de muros de contención, pasajes peatonales y electrificación.

2.2. Programa de Reformas Estructurales en los Sectores Sociales.<sup>6</sup>

Las reformas propuestas para el sector social se orientan principalmente a los procesos administrativos, la descentralización y la privatización por sectores.

---

<sup>6</sup> FUSADES, "Reformas Estructurales en los Sectores Sociales", Boletín Económico y Social No 68, Julio 1991. pag 8 - 13.

Sector Educación:

- Programa, Educación Básica para Todos, con apoyo de UNESCO, UNICEF y B.M.
- Proyecto, Solidificación del alcance en la educación básica en el Salvador, SABE con apoyo de AID.
- Proyecto, Alfabetizar, La Gran Tarea Nacional, con apoyo de UNESCO y sector privado.
- Medidas administrativas: organización de la unidad de supervisión, reestructuración oficina de planificación educativa ODEPOR, fortalecimiento oficina de proyectos de cooperación internacional OPCI, diseño del proyecto de traspaso de la administración de servicios educativos al sector privado.
- Aprobación de la Ley General de Educación y el anteproyecto de Ley de Educación Superior.

Medidas que se centran en la educación parvularia y básicas, descuidando la educación superior.

Sector Salud:

- Racionalización del Sistema de distribución de alimentos de ayuda exterior: PMA y BM.
- Proyecto de descentralización administrativa.
- Sistema de recuperación de costos hospitalarios y eficiencia en la administración hospitalaria.
- Privatización de algunos servicios de ISSS.

Sector Vivienda:

- Creación del sistema Nacional de Financiamiento para la vivienda. SNFV.
- Desaparecimiento del Instituto de la Vivienda Urbana. IVU
- Proyecto de titulación de propiedad de lotes urbanos.
- creación del Instituto Libertad y Progreso.
- Programa Nuevo Amanecer.
- Programa BID/AMSS, de Urbanización de tugurios.
- Instrumentos financieros de largo plazo del B.C.R.

Sector Saneamiento:

- Ordenamiento y reestructuración del ANDA.
- Privatización de algunos servicios de ANDA.
- Programa Operacional de Emergencia.
- Eliminación de PLANSABAR.

Secretaría Nacional de la Familia.

- planificación familiar.
- educación preescolar.
- programas para madres trabajadoras y madres solteras.
- protección a la infancia.



### 3. Las Propuestas al sector social y su entorno histórico.

El fenómeno de la pobreza ha sido plenamente asumido como un problema que hay que enfrentar. El gobierno enuncia como los grandes problemas que han llevado a altos índices de pobreza<sup>7</sup> el conflicto armado, los problemas del mercado internacional, la crisis económica de los años 80 y el proceso de centralización e intervención estatal.

Desde la perspectiva neoliberal, la problemática del sector social se centra en el problema del Estado, el mal gobierno, que en términos generales se caracteriza por la burocratización, el consumo y no inversión en el gasto social, desviación del gasto a las capas medias de la población y no propiamente a los pobres, deficiencia e inoportunidad del gasto y la corrupción; ciertamente problemas reales de la administración pública pero que no constituyen en sí las determinantes del problemas, a la acción estatal se le ha convertido en causa absoluta.

En el discurso estatal, la crisis económica y el conflicto armado se recuperan en el sentido de factores que profundizan la pobreza pero no se hace ninguna referencia a las condiciones sociopolíticas y económicas estructurales que han provocado la crisis política y económica manifiesta en una crisis social.

Sin embargo ha quedado establecido que los elementos constitutivos de la contradicción fundamental que determina la crisis estructural de la formación social Salvadoreña son las bases sobre las que se construyó el modelo de desarrollo agroexportador, industrial y comercial importador del país; en esta perspectiva no se puede olvidar u obviar la utilización del Estado y a la vez, este como promotor de este tipo particular de desarrollo. En este sentido no es posible responsabilizar a uno sólo de los actores (El Estado) de ese proceso de agudización de la crisis y la profundización de la pobreza.

Este aspecto es importante rescatarlo en un momento en que la ideología neoliberal estructura todo su discurso a partir de la maximización de la ganancia y el desarrollo del mercado capitalista haciendo absolutamente a un lado las estructuras que están detrás de los problemas sociales, mismos que no son nuevos, y que no han sido generados y agudizados exclusivamente por un modelo de Estado capitalista interventor y que en su momento se justificó y cumplió funciones necesarias para el proceso de acumulación capitalista.

Según el discurso, el gran responsable de la situación que vive la población, en general se atribuye al Estado interventor y hacia el se enfocan las acciones que hay que emprender para que la

---

<sup>7</sup> FUSADES, "Reformas Estructurales del Area Social". Informe Trimestral de Coyuntura No. 2/91, pag 147.

población pueda salir de la pobreza, la sociedad con sus procesos y estructuras de subordinación y explotación desaparecen o se minimizan como causantes de la pobreza.

El discurso oficial pone el énfasis en los siguientes elementos:

*"Sin embargo las políticas económicas de los sucesivos gobiernos han estado, en general, mal dirigidas y focalizadas y por ello han contribuido enormemente al incremento de la extrema pobreza y a la declinación de la actividad económica"*<sup>8</sup>

Una particularidad de esta coyuntura es que la acción del Estado a través de sus diversos instrumentos, (la política social uno de ellos) ya no se enfocan primordialmente al alivio de las necesidades insatisfechas de la población a partir de reformas económicas y sociales; la acción del Estado con la propuesta neoliberal es sobre el Estado mismo.

*"El primer programa es de un carácter esencialmente temporal. dado que pretende proteger a las personas pobres del impacto del programa de ajuste estructural."* ...Por su parte el programa de cambios estructurales en el sector social (educación, salud, vivienda y saneamiento básico), Para elevar la calidad de vida de los habitantes de El Salvador, la estrategia social de mediano plazo incluye la formulación de planes sectoriales, que tienen como propósito fundamental sentar las bases para un desarrollo socioeconómico sostenido en el tiempo. Esto requeriría realizar una amplia reestructuración y reorganización de las instituciones que históricamente se han preocupado de la atención de los servicios sociales básicos, y un cambio profundo en los medios e instrumentos que se han utilizado en el país, por parte del Estado, para intentar solucionar los graves problemas sociales que aquejan a los estratos de menores recursos"<sup>10</sup>

Los instrumentos usados para la acción social (sin calificarlos como innecesarios), son: la descentralización, la desconcentración, la eficiencia, agilización de procesos administrativos, la privatización. Es notoria la ausencia de propuestas de reformas estructurales que garanticen el acceso a los medios de producción, el empleo, mejoramiento de ingresos, etc.

---

<sup>8</sup> idem.

<sup>9</sup> op, cit, FUSADES No.68, pag 2

<sup>10</sup> idem, pag 6



La reestructuración del sector social del Estado se resume en los siguientes componentes:

COMPENSACION SOCIAL	REFORMAS AL SECTOR SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Su carácter de emergencia. (empleo temporal, obras de infraestructura de pequeña escala)</li> <li>* Vínculo entre las reformas y medidas estructurales de mediano plazo y programas compensatorios de corto plazo.</li> <li>* Subsidios a la demanda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Focalización del gasto social.</li> <li>* Descentralización de los servicios sociales.</li> <li>* privatización de servicios.</li> </ul>

A primera vista los programas compensatorios han puesto el interés en las demandas concretas de la población, mismas que se dejaron de satisfacer desde hace mucho tiempo. Sin embargo, las posibilidades de alivio de la pobreza (o como más pretenciosamente se enuncia la erradicación de la pobreza), bajo este tipo de mecanismos e instrumentos resulta difícil prever el alivio de las condiciones de vida de la población cuando la estrategia de mediano plazo se centra en medidas organizativas y administrativas que apuntan a ser garantía de la reducción del gasto e inversión pública por un lado, y por otro a generar las condiciones y atractivos para la inversión privada en el sector social.

Del comportamiento del Estado bajo la lógica neoliberal y en base al tipo de medidas con que se enfrenta lo social podemos enunciar que el Estado con la compensación social fomenta la pobreza por una visión corto placista de como satisfacer las necesidades básicas, (generación de empleo temporal, subsidiar a la demanda y el desarrollo de pequeños proyectos de infraestructura), medidas que no contienen los elementos para provocar una dinámica socioeconómica que altere de fondo las condicionantes de la pobreza estructural.

Por ello podemos plantear que el proceso de reestructuración estatal se asume más como una tecnificación estatal, se identifica al Estado como un actor técnico y no como un actor político; la agudización de la pobreza se debe a que el Estado técnica y funcionalmente no es un buen ejecutor de programas, olvidando o minimizando que el Estado políticamente privilegia el proceso de acumulación capitalista por lo que la ineficiencia, la corrupción, el ejercicio privado de la cosa pública, son condiciones de una forma particular de orientación de la intervención del Estado en el desarrollo capitalista, en síntesis, estamos frente a una pretendida despolitización del Estado.

### 3.1. La compensación y la pobreza.

Una de las contradicciones más notorias que debe de enfrentar la política neoliberal en América Latina es el logro del crecimiento económico pero con el crecimiento de la de la pobreza. El neoliberalismo se estructura a partir del postulado de que la competencia y eficiencia de mercado es la fuerza reguladora de los procesos económicos y sociales, sin embargo este enunciado choca con la pobreza estructural de más de la mitad de la población sistemáticamente excluida de los beneficios y modernización del desarrollo capitalista.

Frente a esta disyuntiva el neoliberalismo en un primer momento retoma una sola parte de la pobreza, la pobreza coyuntural provocada por el ajuste, lo que han llamado el "Costo Social".

Desde la experiencia Chilena, primer país en desarrollar un agresivo programa de ajuste estructural, se levanta la preocupación del Costo Social del ajuste y en Bolivia se logra la primera experiencia de un programa de compensación al costo social, aparecen los programas de compensación social como mecanismo para contrarrestar los efectos del ajuste en la población más pobre, aparecen los programas de inversión social y los subsidios (bonos) como lo más relevante y novedoso de los gobiernos en materia social.

La pobreza como fenómeno es muy antigua pero como preocupación de política es relativamente reciente, Con el ajuste estructural se intensifican los esfuerzos por su medición (por la vía de ingresos y gastos, por insatisfacción de necesidades básicas y últimamente se busca métodos que integren los déficit económicos con los sociales). PREALC, define el concepto de deuda social.

En el caso Salvadoreño mientras el gobierno en su justificación a las medidas del PAE insiste en que las causas del problema son: políticas económicas erradas, sistemas de controles de precios e intervención estatal que distorsionó las funciones productivas y el conflicto bélico; estudios sobre la evolución del proceso de conformación económica social del país conducen a conclusiones sobre procesos históricos que explican y le dan contenido al panorama actual de la pobreza que vive la población y que no pueden ser desconocidas si se es coherente con el propósito enunciado de "erradicación de la pobreza"; ante lo cual no es suficiente el ejercicio estadístico de cálculo de la pobreza y sus diferentes niveles, se requiere de procesos y medidas diferentes que además de transformar el Estado afecten profundamente las causas histórico estructurales de la conformación de la estructura social Salvadoreña.



En este sentido los análisis sobre la pobreza en El Salvador<sup>11</sup> identifican tres grandes determinantes de la estructura económica y social del país en general y de la pobreza estructural.

- \* Las transformaciones en la estructura agraria, tendientes a una alta concentración de la tenencia de la tierra y la riqueza.
- \* El proceso de conformación de la economía de exportación basada en criterios excluyentes y de privilegio a un número reducido de productos.
- \* La acción estatal en ese proceso de conformación estructural de la sociedad que ha privilegiado al gran capital.

Cuando el propósito del análisis de la pobreza es el de modificar sus causas, o como actualmente se enuncia en el discurso gubernamental, lograr la erradicación de la pobreza; no es posible desentrañar sus procesos y características propias y por lo tanto proponer medidas adecuadas y coherentes, sin la consideración teórica, metodológica y política de la interrelación histórica de estos tres procesos. Una política social alternativa no puede basarse en el desconocimiento o minimización de los procesos histórico constitutivos de la pobreza actual del pueblo Salvadoreños.

---

<sup>11</sup> CENITEC/DIES. La erradicación de la pobreza en El Salvador. elementos para un enfoque alternativo. dic 1990- enero 1991. pag 6 a 16.

## ESTRUCTURA AGRARIA

- \* La evolución de la tenencia de la tierra disminuyó la disponibilidad de tierra para la población rural.
- \* La tenencia y uso de la tierra determina la forma de captación de ingresos de la población rural.
- \* En el fenómeno de la escasez relativa de la tierra el proceso de concentración de la tenencia de la tierra ha tenido mayor peso que la dinámica de crecimiento poblacional.

## ESTADO Y MODERNIZACION

- \* Entre los años 50 y 60 se da mayor dinamismo económico y un papel mas activo del Estado con la coyuntura del modelo de sustitución de importaciones.
- \* Crecimiento del gasto e inversión social ampliándose la cobertura e infraestructura.
- \* A partir del 70 se da un estancamiento en la redistribución del ingreso.
- \* Deterioro significativo y sostenido del ingreso.
- \* El 20% mas pobre ve agudizada su pobreza, los sectores medios ven frustradas sus aspiraciones y el 20% mas rico incrementa su participación en el ingreso nacional.

## EXPANSION DE LOS CULTIVOS DE EXPORTACION

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Los cambios en la estructura económica y social se definen por el paso de un cultivo de exportación dominante a otro.</li> <li>* El cacao, cultivo de las comunidades indígenas y base del primer período colonial (el tributo y comercio).</li> <li>* El añil, cultivo de las haciendas de Españoles, producto de la ocupación y usurpación de las tierras de los indígenas.</li> <li>* El café, provocó cambios radicales en la estructura agraria por la transformación violenta del régimen de propiedad de la tierra, convierte la propiedad privada individual de la tierra en la única forma de propiedad reconocida.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* En el 50, la ampliación de la agricultura de exportación (algodón), se da sobre la base de la expansión de la frontera agrícola y se observa un aumento en la superficie dedicada a granos básicos.</li> <li>* En el 60, se da un incremento de la superficie del cultivo del café disminución de la superficie de caña de azúcar y algodón y ampliación de la frontera agrícola y un incremento en la superficie en granos básicos.</li> <li>* En 1970, expansión en menor escala de la frontera agrícola, importante proceso de concentración de la tenencia de la tierra, incremento significativo de familias sin tierra, incremento del área de cultivos de exportación y disminución en la superficie de granos básicos, un proceso de sustitución.</li> </ul> |
|--|---|



En el programa de Ajuste Estructural todas las argumentaciones parten del reconocimiento de la situación generalizada de pobreza en que se encuentra la mayoría de la población Salvadoreña del área rural y la de los asentamientos populares urbanos. En varias fuentes se determinan índices de pobreza que a través de distintos métodos calculan la población que se encuentra en algún nivel de pobreza.

#### MEDICIONES DE LA POBREZA

FUSADES	<p>Mas de un cuarto de la población nacional y tres cuartas partes de la población rural se encontraba en situación de indigencia en 1985.</p> <p>Entre 1985 a 1988, la población urbana presentó una clarísima tendencia a un mayor empobrecimiento.</p>
MIPLAN	<p>Entre 1988 y 1990, en la evolución de la distribución del ingreso muestra una fuerte caída de los ingresos sobre todo para el 30% de la población mas pobre que incluso vieron reducidos sus ingresos en términos nominales.</p>
Carlos Briones	<p>En 1977 el 84% del total de las familias podía considerarse afectada por la pobreza en mayor o menor grado, para las aglomeraciones urbanas la incidencia de la pobreza relativa alcanzaba el 69.9% de los hogares, en el campo la incidencia de la pobreza alcanzaba niveles dramáticos pues las cifras señalan que utilizando el indicador de la canasta ampliada el 95.9% de las familias no lograron los ingresos necesarios para cubrir una mínima de consumo.</p> <p>La situación de pobreza ha empeorado en los últimos 6 años; las familias en situación de pobreza absoluta han aumentado su participación en relación a 1977, llegando a alcanzar un 44% del total.</p>

Carlos Acevedo, Edgar Flores y Rolando Arévalo.	Si se acepta que, en lo fundamental, esta estructura de distribución de la pobreza entre las áreas urbanas y las zonas rurales no ha variado significativamente entre 1985-1990, entonces por lo menos la mitad de los pobres de El Salvador estaban en el campo en 1990. Entre 1989-1990, la extensión de la pobreza en el país había aumentado de 69 a 74 por ciento (cinco puntos porcentuales).
---	---

Los resultados de este proceso se ponen en evidencia en los indicadores socioeconómicos de la población que sistemáticamente arrastra deficiencias y carencias en la calidad de vida y que llegada la década de los 90 los resultados son alarmantes, pues se ha calculado que la pobreza se extendió de 69 a 74 por ciento entre el período de 1989 a 1990.<sup>12</sup>

#### INDICADORES SOCIALES

<p style="text-align: center;"><b>EDUCACION</b></p> <p>Unicamente el 23% de la población mayor de 15 años ha logrado la educación básica. El analfabetismo afecta al 25% de la población económicamente activa.</p>	<p style="text-align: center;"><b>VIVIENDA</b></p> <p>A junio de 1990, el déficit de vivienda acumulado afectaba al 44% de las familias, 64.5 rurales y 35.5 urbanas. El 40% de esas viviendas necesitaban ser reemplazadas por su mal estado.</p>
<p style="text-align: center;"><b>SALUD Y NUTRICION</b></p> <p>La mortalidad infantil es de 56 niños por mil nacidos vivos. La tasa de mortalidad materna es de las mas altas en C.A. La tasa de desnutrición en menores de 5 años sobrepasa al 50%</p>	<p style="text-align: center;"><b>SANEAMIENTO</b></p> <p>En el área urbana el 43% carecía del servicio de agua y el 67% del sector rural. Sólo el 36% de viviendas rurales poseen sistema de alcantarillado.</p>

FUENTE: en base a FUSADES, Informe Trimestral de Coyuntura No. 2/91

Como muy bien lo indican las fuentes bibliográficas revisadas, los esfuerzos por medir el fenómeno de la pobreza son recientes, y

<sup>12</sup> Acevedo, Flores, Arévalo. La profundización de la pobreza en El Salvador en 1989-1990: aproximación desde la metodología de la deuda social. pag 137, S/R.



se enfrentan serios problemas metodológicos para su medición (CENITEC/DIES 1991, Acevedo, Flores y Arevalo), pero se reconoce la necesidad de encontrar medidas de solución urgentes.

Esta población despotenciada, los clasificados en distintos niveles de pobreza, son los que sobreviven en una dinámica diaria de subsistencia y por tener que obtener su comida día a día no tiene la oportunidad de acumular los requerimientos necesarios para competir con eficiencia, para competir con equidad. (palabras de moda en el nuevo discurso de las políticas de desarrollo) y por ello acumulan serios déficit en su calidad de vida medidas a través de los indicadores sociales.

La estructuración histórica de jerarquías económicas, sociales, culturales, políticas y de género son las que determinan la presencia de grandes contingentes de salvadoreños y salvadoreñas viviendo en la pobreza, en la subsistencia, por debajo de los requerimientos mínimos para llevar una vida con dignidad y por ello desde ya descalificados para integrarse plenamente a la nueva dinámica que impone la política neoliberal, el modelo de competitividad productiva, como recurso para superar la crisis que enfrenta el sistema capitalista mundial.

La eficiencia y competitividad en el mercado requiere de condiciones reales que permitan la participación efectiva de los ciudadanos; sin embargo mas del 50% del pueblo salvadoreño arrastra serias limitantes en cuanto a los recursos y capacidades económicas, sociales y humanas para poder competir sin desventaja en el mercado.

Mientras las políticas neoliberales exigen eficiencia, los tradicionalmente afectados por la estructura social actualmente les toca vivir:

- \* La agudización de las carencias e insatisfacciones económicas y sociales.
- \* El encarecimiento de los artículos y servicios de primera necesidad.
- \* El deterioro de los salarios reales, el cierre de fuentes de trabajo.
- \* El aumento de los ingresos tributarios principalmente sobre la base de impuestos indirectos pagados por el consumidor final.
- \* Deterioro de la calidad de vida.

Pero por el otro lado presenciamos el reforzamiento de estructuras oligopólicas especialmente en los procesos de comercialización, de los grupos exportadores, con lo que el proyecto neoliberal y el gobierno apuntan sus esfuerzos a consolidar las estructuras económicas generadoras de la pobreza por un lado y a minimizar los procesos de redistribución del ingreso

social con lo que se prevé la profundización de la polarización de la estructura social existente.

SECTORES POTENCIALIZADOS POR LAS MEDIDAS NEOLIBERALES.

<u>Sectores</u>	<u>Medidas</u>
Sectores exportadores	Incentivos a la exportación. Liberación del mercado de trabajo. Flexibilización del salario mínimo.
Sectores importadores	Liberación del comercio exterior. Liberación de precios al consumidor. Liberación del mercado de trabajo.
Sector comercial	Liberalización de precios de productos de consumo básico. Liberación de precios de insumos agrícolas e industriales. Tratados de libre comercio.
Capital transnacional.	Tratados de libre comercio. Liberalización del mercado de trabajo. Liberalización del comercio exterior.
Empresa privada	Privatización, concesión o contratos de servicios públicos. Privatización de empresas productivas y servicios turísticos del Estado.

FUENTE: Elaborado en base a, FUSADES, Reformas Estructurales en el Sector Industrial, Boletín Económico y Social No. 69, San Salvador, Agosto 1991.

En cambio y pese a la reconocida crudeza de la pobreza, las medidas en el sector social apuntan a la compensación (inversión de pequeñas obras de infraestructura y subsidios directos), y la transformación del sector social del Estado el cual no sólo consiste en medidas correctivas a las deficiencias estatales sino un proceso de reducción de la disponibilidad para el gasto social que no se limita al período 89-94, sino que ha venido en continuo proceso de reducción desde el año 1980.

Los principios neoliberales llevan a asumir un método de proposición de medidas en base a un reducido grupo de variables macroeconómicas, abandonando la proposición de políticas de desarrollo con sus medidas para enfrentar coherentemente los