

## *Política social en cuestión*

### 1. Punto de partida

**E**n lo que concierne a la política social del país, se parte del hecho de que lo social constituye una “herencia difícil”, es decir plantea los más dinámicos, urgentes y gigantescos desafíos para El Salvador. En lo social se señala una profunda secuela de exclusión respecto a los más elementales derechos humanos; lo social es la expresión más pura de la inequidad de las estructuras económicas prevalecientes, es la síntesis de los desaciertos en materia de políticas públicas largamente gestadas y nutridas por la debilidad y la incompetencia; traduce la paradoja de la cooperación internacional y, finalmente refleja la evidencia del escaso compromiso del sector empresarial por aportar al crecimiento y al desarrollo.

Desde la reorientación económica y social que se inició en 1989, la política social oficial articulada en una estrategia de alivio a la pobreza, pretendió en el corto plazo aliviar los efectos de la estabilización, y en el mediano plazo desarrollar el capital humano de los pobres a través de la educación y la salud, aumentar el gasto social e implementar reformas sectoriales en educación y salud. (MIPLAN, 1990)

La red de compensación social de corto plazo se constituyó, a nivel institucional por la SRN, FIS, INSAFORP, MINED, MSPAS, MOP, SNF, BFA y FONAVIPO con participación de ONG's; respectivamente, los programas estructurados fueron los de reconstrucción de la infraestructura económica y social básica, generación de oportunidades de obtención de ingresos, apoyo al ingreso y facilitar el acceso a activos. Las áreas de intervención estarían dirigidas a la rehabilitación y construcción de escuelas primarias, centros de salud, sistemas de agua, caminos, letrinas, kinders; formación vocacional, apoyo a la microempresa vía créditos, bancos comunales, y fortalecimiento y creación centros de cuidado infantil, alimentación escolar, programas de alimentos dirigidos a ancianos, enfermos y desprotegidos, atención al niño y la madre, alimentación por trabajo, emisión de títulos de propiedad, subsidios y créditos a la vivienda.

**La estrategia oficial de mediano plazo de alivio a la pobreza, sería posible mediante las modificaciones en los énfasis en el quehacer de las instituciones sectoriales ya existentes.**

**La eficacia de la red de compensación es heterogénea y sus efectos sobre los pobres, ha dependido de una gran cantidad de variables. La evidencia no es concluyente. En cuanto a los programas de mediano plazo se señala además de los esfuerzos por aumentar el gasto y lograr avances en la reforma social, algunos problemas importantes como: el límite para una mayor expansión de la oferta de servicios sociales básicos para los pobres, y la necesidad de aumentar la capacidad gerencial de los ministerios de línea, especialmente el sector salud. (BM, 1994)**

**Los esfuerzos tradicionales realizados para cubrir las brechas existentes no han sido despreciables ni en términos cuantitativos ni cualitativos por parte de diversos gobiernos. La estrategia oficial de alivio a la pobreza que ha caracterizado la política social actual, a todas luces parece haber sido insuficiente en orden a modificar los graves deterioros que describían los indicadores sociales de inicio de los años noventa.**

**Siete años después de reorientación económica y social en El Salvador, aunque no se puede concluir que estamos igual que entonces, tampoco es posible admitir mejoras notorias para los sectores de bajos ingresos. ¿Qué significado tiene este hecho? Precisamente de que no es tan solo con una política social temporal, de corto plazo, ni mucho menos compensatoria como se romperá el "círculo fatal de la pobreza". El esfuerzo realizado por diversos sectores de la sociedad civil, como de parte de la cooperación internacional tampoco ha sido mínimos, aunque los resultados no justifican los cuantiosos flujos de ayuda en ese sentido. (Realidad No. 47, págs. 773-775).**

**En términos de la participación activa del sector empresarial por contribuir a la remoción de la secuela de pobreza, el compromiso parece haber estado ausente; su ineludible responsabilidad por mejorar la competitividad, ya sea por la vía de notorias modificaciones tecnológicas o por el lado de la formación y capacitación de personal, la responsabilidad por corregir distorsiones de precios producto de la existencia de mercados oligopólicos, son elementos que si se revisan de una manera global, sectorial o social, no aparecen como aspectos fundamentales dentro del conjunto de acciones realizadas.**

**El sector privado ha gozado a lo largo de siete años de notables incentivos en materia económica (modificaciones en los niveles de renta, excención al patrimonio, la devolución del 6% por el valor exportable fuera de Centro América, etc.), no obstante, todo ello no se ha traducido en operaciones de carácter real en la economía, es decir no ha habido gran esfuerzo por invertir. En definitiva se rezaga el crecimiento y se pone en peligro su sostenibilidad.**

**Es importante señalar los avances surgidos en torno a la política social sectorial en general y a la necesidad de revisar la institucionalidad de lo social en particular. En este sentido aparecen repuntando las reorientaciones en materia educativa, los diagnósticos en diversas áreas del sector salud, la revisión respecto a la dotación y prestación de servicios básicos (especialmente agua potable y energía) y las tendencias hacia la privatización del sistema previsional.**

**Todo ello es importante, por cuanto marca la posibilidad de contar con un punto de partida homogéneo, sin embargo, más allá de avances generales respecto a la situación inicial, en muchos casos sumamente positivos, vale llamar la atención sobre la tendencia a evadir la discusión en relación a aspectos medulares.**

**En primer lugar, se ha soslayado la presencia de dificultades de largo aliento y profundo alcance; entre otras:**

- a. **La nueva función y papel del Estado en la economía. Su necesaria modernización, su dimensión, su papel normador, los límites de decisión, la alarmante brecha entre su reducción y el cubrimiento de múltiples y apremiantes necesidades, la sostenibilidad del gasto público, la eficiencia del gasto, la determinación de una carrera en el área pública, etc.**
- b. **La carencia de infraestructura económica y social fundamento de cualquier estrategia de crecimiento sectorial y nacional (no digamos de desarrollo); tampoco se discute sobre el mantenimiento de lo existente, la sostenibilidad del gasto, los marcos regulatorios para su dotación, los mecanismos de auditoría y la necesaria permanente fiscalización de lo realizado por parte de la sociedad.**
- c. **Las conocidas deficiencias e insuficiencias de la población, no sólo en términos del limitado acceso al sistema educativo, sino a las condiciones sanitarias, a la ausencia de oportunidades para potenciar el desarrollo de sus capacidades y otras múltiples variables que integran su entorno.**
- d. **La actitud despreocupada, y a veces puritana, sobre el crecimiento demográfico y su relocalización territorial. Este hecho marca profundas presiones sobre la explotación de los recursos, la dotación de servicios básicos, las necesidades de empleo, las decisiones electorales, etc.**
- e. **Pese a los aumentos en el gasto en el área social en la presente década, todavía estamos muy por debajo de los estándares mínimos a nivel mundial. La tendencia a la disminución de los flujos de ayuda externa, la eliminación de subsidios en esta materia y la presencia todavía de grandes problemas, sugieren el imperativo de revisar las capacidades nacionales para enfrentar el ensanchamiento de las brechas sociales lo mismo que la sostenibilidad del gasto.**

**No debe quedar implícito de que es aumentando el gasto como se resolverán los problemas, eso es parte importante, sin embargo debe revisarse su**

**racionalidad, y efectividad, asimismo la solvencia y capacidad institucional existente o necesaria al efecto.**

En segundo lugar, se enfatiza sobre los logros en materia sectorial de tipo general, sin enfrentar una discusión provechosa en relación a visiones estratégicas de país, a monitoreos sobre la oportunidad, eficacia, suficiencia y eficiencia de lo que se está ejecutando; no se aborda la dimensión y dirección de los aspectos institucionales que garantizarían buenos resultados. Quizá la ausencia mayor se centre en la falta de integración de la dimensión económica de la política social y los efectos sociales de la política económica.

En tercer lugar, los programas compensatorios dirigidos a grupos vulnerables en condición de relativa y extrema pobreza parecen contener una contradicción de fondo, por un lado son temporales y focalizados y por otro, pretenden abordar el mayor problema del país (por lo menos en cuanto a magnitud y complejidad). Sin desmeritar los avances realizados, la presencia de instituciones creadas o reconvertidas para abordar este problema, los manejos administrativos poco transparentes de reciente apareamiento en dichas instituciones y de vieja tradición en el sector público nacional y el aumento en los indicadores de pobreza dan muestra de poca efectividad en su abordaje. Sin embargo, pese a la relativa gravedad de los problemas mencionados, pareciera que la sociedad posterga indefinidamente la necesidad de estructurar un conjunto de políticas dirigidas a abatir la pobreza.

## **2. Reflexiones**

Ninguna medida por si sola es capaz de resolver los acuciantes problemas socioeconómicos de la sociedad salvadoreña. Por muy consistente que sea la formulación de políticas en términos macroeconómicos, sectoriales e institucionales no basta para enfrentar decidida y seriamente los problemas del país. Conviene admitir que un conjunto de políticas adecuadamente formuladas constituye un marco eficaz para enfrentar un número limitado de problemas, no obstante hace falta esfuerzos de integración en múltiples áreas.

En esa perspectiva destaca la necesidad de tender un puente entre la política económica y la social, esto es en términos de evaluar el impacto social de la política económica, así como determinar la dimensión económica de la política social. Ambos aspectos han sido relegados reiteradamente por los formuladores y ejecutores de política.

La política social ha sido secularmente patrimonio del Estado. Los esfuerzos realizados han tenido un carácter esencialmente sectorial. De ahí que cuando se habla de política social, de inmediato se recurre al sector educación, salud, vivienda, servicios básicos y previsión social (últimamente se tiende a incorporar el medio ambiente dentro de este aspecto). Sin embargo, es indudable que un

enfoque de este tipo no considera la naturaleza integradora de lo social. Es decir, lo social no es un solo resultado, un producto del quehacer económico sino que es al mismo tiempo su punto de partida, y además, es un componente básico, intrínseco en lo económico y en el resto de actividades humanas.

Lo social entendido como *resultado* debería traducirse en mejoramiento en las condiciones de vida de la población si en lo económico se obtienen resultados satisfactorios como crecimiento, control inflacionario, aumento de empleo y estabilidad macroeconómica de largo plazo, lo social tendrá la oportunidad de ser positivo. Todo ello no es automático sino que implicaría un compromiso decidido y expedito de los sectores económicos del país (tanto privado como público) por enfrentar los problemas sociales.

Lo social como *punto de partida* significa que esta clase de resultados no serían posibles si a todo ese proceso no le preceden modificaciones sustantivas en el orden estructural. Esto es la resolución de problemas como dotación de infraestructura económica y social acorde a las exigencias, capacitación y formación del recurso humano, acciones de saneamiento, eliminación de distorsiones en los precios, separación de facultades decisorias en lo político y económico, reordenamiento administrativo y modificaciones en los marcos legales (entre otras).

Lo social como *componente intrínseco* de política, significa que tanto el ejercicio económico como el llamado social-sectorial y el resto de actividades, están cruzados por medidas *deliberadas* tendientes a alterar los comportamientos inerciales. De ahí que lo social como elemento integrante e integrador de la sociedad forma parte de la *política de estado*, de largo plazo, con recursos y con una sostenibilidad premeditada y decidida de antemano.

La última consideración sobre lo social, se traduce en que los diversos sectores económicos, sociales y políticos del país conocen el rumbo de la economía; son capaces de predecir el horizonte económico en los próximos 10, 15 ó 20 años; en ese sentido es posible que los diversos actores socio-económicos adecúen sus expectativas en orden a fortalecer el propósito predefinido; y aunque no se comparta plenamente ese horizonte, existe claridad del compromiso de cada uno en la consecución de los objetivos de largo plazo.

El apareamiento de diversas propuestas en orden a modificar el modelo económico prevaleciente desde principio de los noventa, descubre en primer término, que lo realizado requiere de correcciones y modificaciones, que lo conseguido no satisface las expectativas iniciales y que los resultados contradicen el optimismo sobredimensionado de algunos funcionarios públicos. Señala por otra parte, serias discrepancias en los diagnósticos, pareciera que se está hablando de realidades distintas, de países distintos y, por último deriva la ausencia de políticas consistentes, integrales y de largo plazo; todo ello no solo genera ambigüe-

dad en las expectativas, sino que podría reflejar incompetencia en la formulación de políticas estratégicas de país.

La sociedad salvadoreña necesita desarrollar un esfuerzo por centrar la problemática, dimensionar esos problemas y jerarquizar las acciones. Es decir, se necesita una visión estratégica de país con mecanismos e instrumentos, con claridad de las restricciones que tenemos para obrar en ese marco, en los que converjan los compromisos de los diversos actores sociales.

### **Bibliográfica**

1. MIPLAN. Plan de Desarrollo Económico y Social, 1989-1994
2. Banco Mundial. El Salvador: The Challenge of poverty alleviation. Mayo de 1994.
3. Sánchez, S. Ayuda externa y más pobreza en El Salvador. Realidad N. 47, septiembre octubre 1995.

