

PN-ACA-158

BORRADOR PRELIMINAR

**EL SALVADOR: POLÍTICA SOCIAL Y
COMBATE A LA POBREZA**

Juan A. B. Belt
Anabella Lardé de Palomo

Marzo 30, 1994

"...la política social no es gasto, es inversión; no es altruismo, es la precondition de una sociedad libre" (Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. "Contra la Pobreza, por una Estrategia de Política Social". Cal y Arena, 1993, pp.297).

I. Desarrollo Humano en El Salvador y otros Países de América Latina

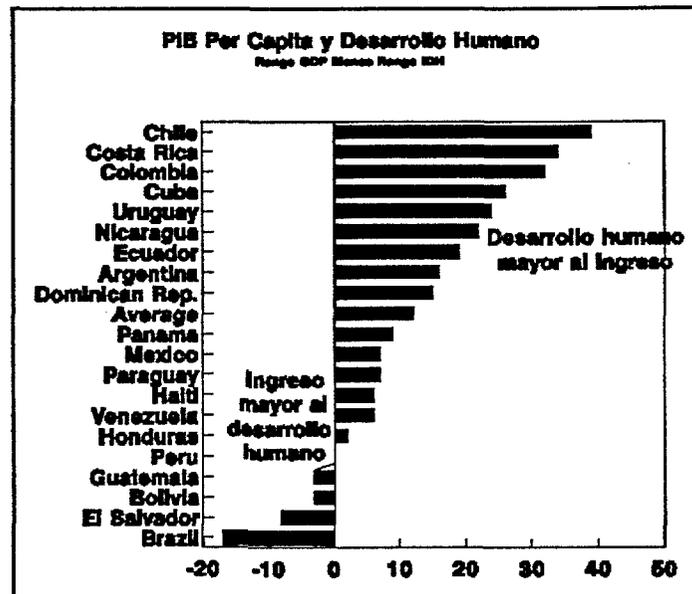
El Salvador es un país que se caracteriza por el bajo nivel de bienestar de su población. El más reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre desarrollo humano (informe de 1993) clasifica a El Salvador en base al Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el número 110. En Latinoamérica, los únicos países con una clasificación inferior son Nicaragua (111), Guatemala (113), Honduras (116), Bolivia (122) y Haití (137). La información sobre Latinoamérica se resume en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Desarrollo Humano e Ingreso Per Cápita

País	IDH	PIB	Diferencia
	Clasificación	Clasificación	
Uruguay	30	54	24
Chile	36	75	39
Costa Rica	42	76	34
Argentina	46	62	16
Venezuela	50	56	6
México	53	60	7
Colombia	61	93	32
Panamá	68	77	9
Brasil	70	53	-17
Cuba	75	101	26
Ecuador	89	108	19
Paraguay	90	97	7
Perú	95	95	0
Rep. Dom.	97	112	15
El Salvador	110	102	-8
Nicaragua	111	133	22
Guatemala	113	110	-3
Honduras	116	118	2
Bolivia	122	119	-3
Haití	137	143	6
Promedio	81	92	12

No existe un vínculo automático entre el ingreso per cápita y el desarrollo humano. Países como Chile, Costa Rica y Colombia han alcanzado niveles de desarrollo humano más altos de lo que se podía esperar dados sus niveles de ingreso per cápita. En la Gráfica 1 se clasifican los países de acuerdo a la diferencia entre la clasificación en base al PNB per cápita y en base al IDH.

Gráfica 1



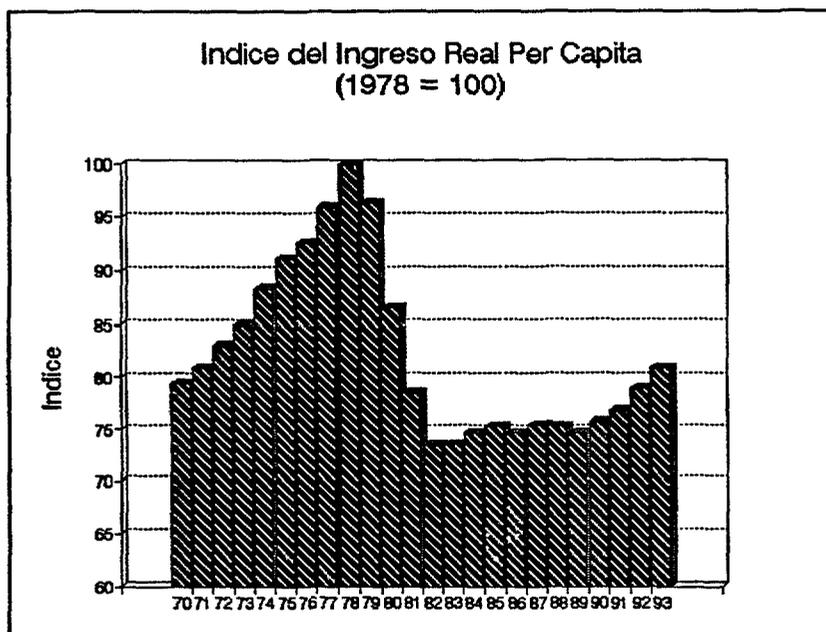
De la gráfica podemos concluir que el desarrollo humano en El Salvador es inferior a lo que se podría esperar de un país con su nivel de PNB. El único país en Latinoamérica con un desempeño peor que El Salvador es Brasil, país que se caracteriza por haber experimentado altas tasas de crecimiento económico que no resultaron en un mejoramiento significativo en el bienestar de la mayoría de sus ciudadanos.

Entre los países con un desarrollo humano relativamente alto en relación a su ingreso per cápita se destaca Chile, país que pudo mejorar sus indicadores sociales a una rapidez casi sin precedentes. Por ejemplo, en 1970, la tasa de mortalidad infantil en Chile era de 79 por 1,000 habitantes y ésta se redujo rápidamente a 17 por 1,000 en 1991. Esta mejora fue el resultado de una política social que focalizó los subsidios estatales en los más pobres; que trasladó la provisión de servicios sociales a instituciones más próximas a los beneficiarios, tales como las municipalidades, las ONGs y el sector privado; y que dio más énfasis al financiamiento de la demanda por servicios que al financiamiento de la oferta. Una descripción de la política social en Chile se encuentra en el libro de Tarsicio Castañeda, Para Combatir la Pobreza, (Centro de Estudios Públicos, 1990).

II. Tendencia de los Principales Indicadores Económicos y Sociales

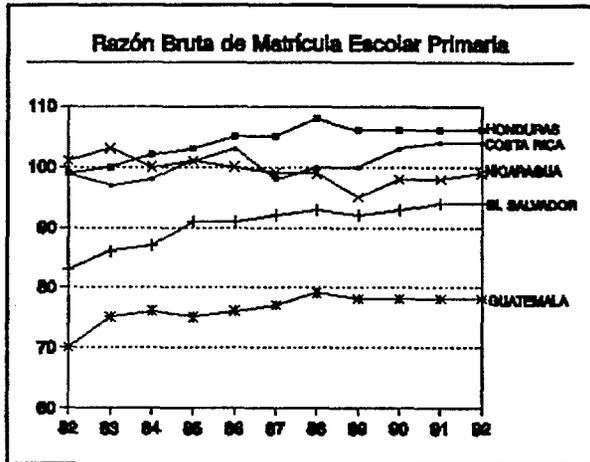
El final de los años setentas y ochentas fueron años difíciles para El Salvador. La guerra civil resultó en grandes pérdidas económicas y humanas, la economía se vio afectada negativamente por la crisis de la deuda externa en América Latina, un terremoto causó grandes pérdidas en San Salvador y las políticas económicas seguidas no estimulaban el crecimiento. Los indicadores económicos muestran un pobre desempeño. La Gráfica 2 indica el comportamiento del índice del PIB per cápita, el cual experimentó un brusco descenso en el período 1978 a 1982, y básicamente ningún crecimiento durante el resto de la década de los ochenta.

Gráfica 2



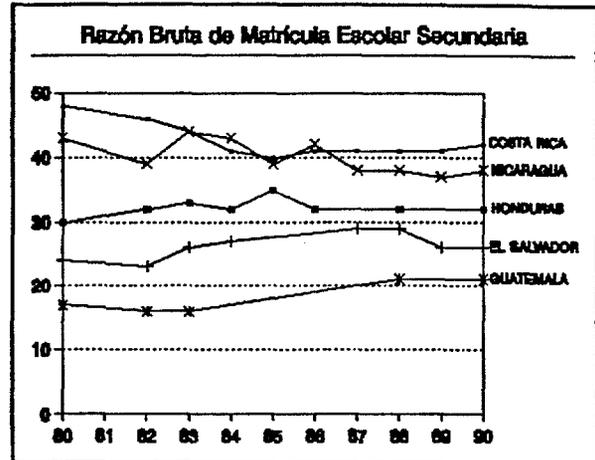
Algunos de los principales indicadores de educación y salud, sin embargo, mostraron mejorías durante los ochentas en El Salvador. La razón bruta de matrícula escolar para la educación primaria aumentó de 83% en 1982 a 94% en 1992, mientras que la tasa bruta de matrícula secundaria no aumentó significativamente (Gráficas 3 y 4). Aunque hubieron mejoras en los indicadores de educación, El Salvador está en penúltimo lugar en Centro América con relación a esos indicadores, solamente con un desempeño mejor que Guatemala.

Gráfica 3



Fuente: Academy for Educational Development, 1993

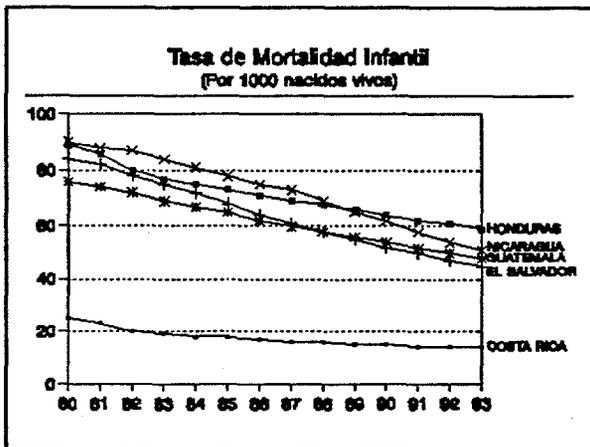
Gráfica 4



Fuente: Banco Mundial, Social Indicators of Development, 1993

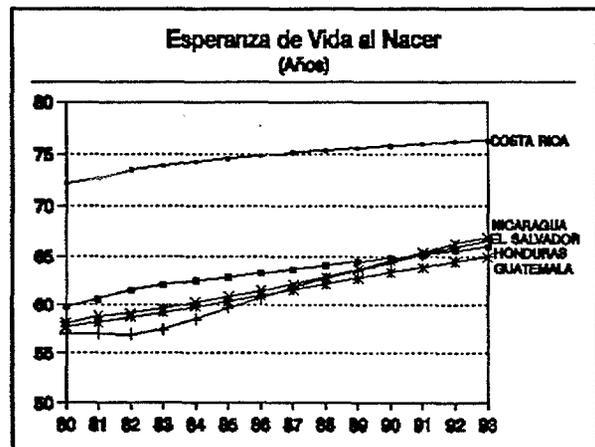
Los indicadores de salud también muestran una mejora (Gráficas 5 y 6). Con respecto a los indicadores de salud, El Salvador se sitúa en segundo lugar en Centro América, inferior solamente a Costa Rica. Se puede concluir, por lo tanto, que el nivel de salud en El Salvador es relativamente mejor que el nivel de educación. Algunos argumentan que esa diferencia entre los niveles de desempeño de los indicadores de educación y salud puede ser el resultado de programas de salud financiados con ayuda externa e implementados a través de ONGs.

Gráfica 5



Fuente: Banco Mundial

Gráfica 6



Fuente: Banco Mundial

La mejora en los indicadores sociales en el medio de la crisis económica de los ochenta ha sido común en toda América Latina. Un informe del Banco Mundial (World Bank, Human Resources in Latin America and the Caribbean: Priorities and Action, 1993) da tres posibles explicaciones sobre las razones por las cuales esto ha ocurrido. Primero, es posible que haya un rezago entre el gasto social (insumos) y los indicadores (resultados). Segundo, la información a nivel nacional puede encubrir un deterioro en los indicadores de grupos más vulnerables, como los pobres y los habitantes de las zonas rurales. Tercero, en algunos países, y sin duda en El Salvador, las ONGs y el sector privado han suministrado servicios sociales que antes eran suministrados por el Estado. Una cuarta razón, extremadamente importante en el caso de El Salvador, ha sido las remesas familiares, las cuales han aumentado significativamente el ingreso de familias pobres.

La información sobre pobreza ^{1/} en El Salvador no es confiable ya que se ha determinado que la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) subestima el ingreso, especialmente el de la población en los deciles más bajos de ingreso. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1990-91 muestra un gasto para el decil más bajo de ingreso de casi cuatro veces el nivel de ingreso. Sin embargo, si suponemos que la EHPM representa la tendencia en los niveles de pobreza, se podría concluir que la pobreza aumentó entre 1976 y 1988 (la información indica un aumento de 11 puntos porcentuales durante ese período) y que después bajó entre 1989 y 1992 (en siete puntos porcentuales).

El Banco Mundial (World Bank El Salvador. The Challenge of Poverty Alleviation, June 22, 1993) ha ajustado las cifras de pobreza para 1992 para compensar por la subestimación del ingreso en la EHPM. Aunque ese ajuste no es, por su naturaleza, exacto, la pobreza se estima en 48% de la población. El problema de la pobreza es más agudo en el sector rural, donde la pobreza se estima en 56% comparada con 43% en el área urbana. Estos niveles de pobreza son, obviamente, muy altos, y reducirlos es la imperativa moral más importante que enfrenta El Salvador.

^{1/} Se define la pobreza como aquellas personas cuyos ingresos no totalizan el costo de dos veces la canasta básica de alimentos, que consiste en el conjunto de productos en la dieta de la población suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos, las necesidades nutricionales de cada individuo.

III. **La Política Económica y Social en El Salvador en el Período 1989-1994**

Al final de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa se ha desarrollado un cierto consenso en América Latina sobre las medidas de política económica y social que deben implementarse para promover un desarrollo económico sostenido y equitativo (un excelente análisis de la evolución del pensamiento económico en Latinoamérica se encuentra en el libro del Dr. Sebastian Edwards, Latin America and the Caribbean - A decade after the debt crisis, World Bank, September 1993). Estas políticas económicas y sociales se basan en cuatro principios fundamentales. Primero, la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento económico sostenible. Segundo, un crecimiento rápido sólo se podrá sostener a través del tiempo mediante la apertura de la economía al comercio internacional y mediante la implementación de medidas de ajuste estructural que incentiven el uso del mercado en la asignación de recursos. Tercero, el crecimiento económico no garantiza necesariamente la reducción de la pobreza, y por lo tanto, es necesario diseñar programas que focalicen el gasto público en los más pobres, especialmente programas que contribuyan a aumentar el capital humano. La educación básica, la nutrición, los programas de salud primaria y de control del crecimiento de la población, son especialmente importantes. Cuarto, el papel del gobierno central en la implementación directa de programas debe reducirse, liberando de esa forma la energía que emana de niveles descentralizados de gobierno, de las instituciones no gubernamentales (ONGs) y del sector privado. **El gobierno de El Salvador ha implementado una serie de medidas de política económica y social que se enmarcan dentro de ese contexto, pero ha tenido mucho más éxito en promover la estabilidad económica y la apertura comercial que en la implementación de programas para reducir la pobreza o para modificar sustancialmente el papel del Estado en la sociedad.**

Una estrategia de combate a la pobreza se debe basar en tres instrumentos. El primer instrumento de la estrategia es sentar las bases para el **crecimiento económico**. Bajo este eje, se ha reconocido que la mejor oportunidad para salir de la pobreza es el acceso a empleo productivo. Este reconocimiento es un consenso sobre la política social a nivel mundial. En las palabras inaugurales pronunciadas por Enrique V. Iglesias con ocasión del Foro sobre la Reforma Social y la Pobreza, Washington, D.C., febrero de 1993, él lo puso en los siguientes términos "...si nosotros no hacemos la reforma económica que permita sustentar la economía sobre bases sólidas, sobre el aumento del ahorro y de la inversión, sobre la estabilidad de precios, ...estaremos condenados a tener reformas sociales en el papel, que en nombre de las mayorías terminan beneficiando a las minorías privilegiadas".

El segundo instrumento es el **incremento del capital humano de los pobres** a través de inversiones en educación y salud.

Adicionalmente, el tercer instrumento es dirigir la acción del Estado a dar acceso a activos o insumos productivos, que los pobres no pueden procurarse por sus propios medios, y que coadyuvan para incrementar su productividad, como son vivienda, tierra, tecnología e infraestructura básica.

La acción directa del Estado para combatir la pobreza se debe fundamentar en cuatro principios básicos: **priorización** del gasto en base a su rentabilidad social, **focalización** de la inversión hacia los más pobres, **aumento de eficiencia y eficacia** del gasto social, e **incremento del presupuesto** dirigido a los sectores sociales.

El incremento de la productividad de los pobres demanda grandes inversiones por parte del Gobierno. Sin embargo, dada la limitación de los recursos fiscales y la abundancia de necesidades sociales, es necesario en primer lugar, **priorizar** las necesidades y dirigir la inversión a aquellas áreas que tienen una mayor rentabilidad social. La estrategia de desarrollo social del Gobierno de El Salvador ha priorizado los niveles primarios de atención, y la prevención en salud, y el nivel básico en educación. Por ejemplo, El Salvador en 1992 gastó en educación primaria 63% del gasto total, la proporción más alta entre los 12 países de Latinoamérica para los cuales existe ese tipo de información.

Aunque no existen cifras confiables sobre salud, se piensa que la asignación de recursos dentro de ese sector no es tan adecuada como en el sector educación, ya que una gran proporción del gasto se concentra en la atención curativa.

Dada la limitación de los recursos fiscales, la política social debe **focalizar** el gasto en los segmentos más pobres de la población, es decir en aquellos que no son capaces, por sus propios medios, de satisfacer sus necesidades sociales básicas. El Gobierno actual cambió la política de subsidios generalizados, como tasas de interés reales negativas y sistema de tipo de cambio múltiple, que favorecía principalmente a los no pobres. Actualmente, hay más énfasis en los subsidios directos, los cuales se dirigen principalmente al área rural y se focalizan en los 78 municipios más pobres según el censo de peso y talla de 1989 y, desde el final del conflicto armado, a los municipios de las áreas ex-conflictivas.

Por otro lado, se debe **aumentar la eficiencia y eficacia** del gasto público social a través de la reforma institucional. Sin la reforma institucional, nunca serán suficientes los recursos para enfrentar el reto de eliminar la pobreza ^{2/}. Existen amplias experiencias que demuestran que una forma de hacer mucho más eficaz el gasto público es a través de la descentralización, por medio de

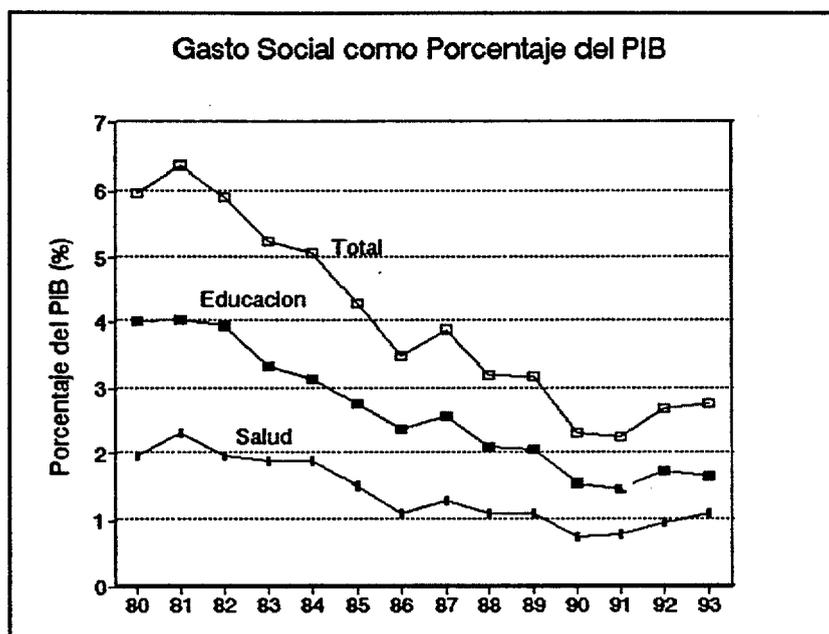
^{2/} Reforma Social y Pobreza, Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo 1993, BID/PNUD, pp.33.

la cual la definición, ejecución y evaluación de programas se ubica a un nivel más próximo a los beneficiarios directos. Sin embargo, la reforma institucional implica que unos grupos pierden poder, status, prestigio e ingreso y eso dificulta la implementación. "Por eso si las fuerzas sociales que apoyan el status quo, son más poderosas que los grupos sociales que promueven y propician el cambio, entonces las perspectivas para la reforma... no serán halagüeñas"³/. Debe haber amplia voluntad política para hacer los cambios institucionales necesarios para modernizar el Estado, de otra forma no se harán. En El Salvador, durante el quinquenio 1989-1994 toda la voluntad política se focalizó en la reforma económica, ya que el estancamiento económico, y la alta inflación que caracterizó la década de los ochenta afectaba directamente a toda la población. En el área de reordenamiento institucional y descentralización se han llevado a cabo algunas experiencias aisladas, pero sin embargo, no existe una estrategia global coherente.

Por último, es necesario, incrementar el presupuesto dirigido a los sectores sociales, especialmente por el hecho de que durante la década de los ochenta hubieron grandes recortes de los recursos dirigidos hacia la educación y la salud. En la Gráfica 7 se muestra que el presupuesto dirigido a los sectores sociales venía cayendo desde 1981. Esta tendencia se revirtió en 1991, y a partir de este año comienza a crecer. Sin embargo hay que hacer grandes esfuerzos de recaudación y de reasignación de recursos para poder incrementar el gasto social y alcanzar y eventualmente sobrepasar los niveles anteriores. El aumento del presupuesto para los sectores sociales debe ir acompañado por medidas diseñadas para aumentar la eficiencia y eficacia de las instituciones que prestan servicios sociales.

³/ Lizano, Eduardo. "Abandonar las Viejas Dicotomías" en "Reforma Social y Pobreza, Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo, Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza, 1993", pp. 121.

Gráfica 7



Las próximas secciones evalúan la política económica y social de los últimos cinco años en tres aspectos: A) crecimiento económico; B) aumento del capital humano; y C) mejor acceso de los pobres a activos e insumos productivos. Dentro del tópico de inversión en capital humano, se examinarán programas de educación, salud y nutrición. Con respecto al acceso a activos e insumos productivos, se verán programas de vivienda, transferencia de tierra y tecnología, crédito e infraestructura básica.

A- Crecimiento Económico

El crecimiento económico es el mecanismo más efectivo para reducir la pobreza ya que aumenta el empleo, dando a los pobres la oportunidad de participar en actividades productivas que les permiten obtener niveles más altos de ingreso. El crecimiento económico basado en las exportaciones generalmente genera más empleo que el crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones. A partir de 1989 se ha implementado en El Salvador un programa de estabilización y de ajuste estructural, con el fin de crear un marco económico apropiado para el crecimiento. El programa de estabilización buscó reducir el déficit, la inflación, y eliminar la mora externa. El programa de ajuste estructural, buscó reorientar la economía hacia el exterior, hacerla más competitiva, y establecer reglas del juego neutrales para todos los agentes económicos.

Las medidas de estabilización comprendieron, la liberalización del tipo de cambio, el fortalecimiento de las finanzas públicas y una política monetaria restrictiva. La inflación se redujo, de un promedio de 24.7% en el período 1985-1989, a un promedio de 15.3% en el período 1990-1993. Con la reducción de la inflación también se frenó la caída en los salarios mínimos en términos reales que se venía experimentando y se redujo el impuesto inflacionario, el cual recae en mayor proporción sobre los pobres.

La estrategia de sustitución de importaciones seguida hasta el final de los ochenta actuó incrementando el desempleo y la caída de los salarios reales, ya que se daban señales a los productores para utilizar intensivamente el capital, y no incentivaba al uso de nuevas tecnologías que aumentarían la productividad del trabajo. Dentro del programa de reorientación económica se redujo el promedio de los aranceles y su dispersión, reduciéndose significativamente la protección efectiva, y se eliminaron los depósitos previos y la mayor parte de las barreras no arancelarias sobre importaciones. Los controles de precios sobre más de 230 productos fueron removidos, permitiendo un funcionamiento más ágil del mercado. Con estas medidas, se estimuló la utilización de la mano de obra en los procesos productivos y la adopción de nuevas tecnologías.

La gran mayoría de los pobres trabajan en la agricultura, el cual es un sector donde se producen bienes eminentemente transables. En el pasado, la sobrevaloración cambiaria actuó deprimiendo los precios de los productos agrícolas. Con la liberalización cambiaria se incrementó el ingreso de los pobres rurales. Adicionalmente, el arancel establecido para las importaciones de granos básicos era nulo o casi nulo, poniendo en mayor desventaja competitiva al productor nacional. Actualmente, se han establecido bandas de precios alrededor del 20% para las importaciones de maíz, arroz y maicillo, equiparando de esta forma, la protección que se da a los productos agrícolas y a los productos industriales.

Para establecer un sistema financiero que fuera eficiente en su función de canalizar el ahorro hacia las actividades más productivas, se llevó a cabo una reforma que comprendió la readecuación del marco regulatorio, la liberalización de las tasas de interés, el fortalecimiento de la Superintendencia del Sistema Financiero, el saneamiento de la cartera de los bancos y financieras, la recapitalización de aquellas instituciones que presentaban patrimonio negativo, y actualmente se está en la etapa final de privatización de las instituciones bancarias. Estas medidas, además de la reducción de la inflación, han contribuido a fomentar el ahorro financiero. M2 como porcentaje del PIB aumentó de 24.7% en 1989 a 29.3% en 1993.

Los resultados obtenidos con el programa de ajuste estructural son bastante significativos: se ha establecido una economía más

libre, abierta al exterior, y se ha fortalecido el accionar del mercado en la asignación de recursos. En 1993, el Producto Interno Bruto creció en 5% por segundo año consecutivo, y la tasa de inflación fue de 12%. La tasa de desempleo abierto cayó de un promedio de 8.9% en 1988-89 a 7.9% en 1992, y la caída de los salarios reales en el sector formal de la economía se detuvo, y ya han comenzado a aumentar.

B- Inversión en capital humano

El crecimiento económico abre una gran gama de oportunidades para todos los individuos de una sociedad, pero la capacidad de aprovecharse de estas oportunidades depende del capital humano que cada uno posea. La inversión en capital humano por parte del Estado, aumenta la equidad en una sociedad, entendida como la igualdad para acceder a las oportunidades que abre el mercado, y también contribuye importantemente al desarrollo económico ya que aumenta la productividad de la mano de obra. Dada la escasez de recursos fiscales, esta inversión social debe estar focalizada en aquellos sectores que no son capaces de satisfacer, por sus propios medios, sus necesidades de educación, salud y vivienda.

1. Educación

El objetivo en educación ha sido ampliar la cobertura de atención en el nivel parvulario y el primer ciclo de educación básica (primero a tercer grado); mejorar la calidad en la prestación de los servicios; y promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos del sector, a través de una mayor participación de la comunidad y del sector privado en la administración del servicio.

Con el objeto de disminuir las altas tasas de repetición y deserción, el Gobierno de El Salvador ha implementado los siguientes programas focalizados en las escuelas de los municipios más pobres: Canasta Básica Escolar para niños de primero a sexto grado (proyecto SABE, financiado por USAID), alimento escolar para niños de 1o. a 6o. grado y la galleta fortificada para los escolares de educación básica. El programa de almuerzos escolares apoyado por el Programa Mundial de Alimentos, atendió en 1993 239,000 niños de 1,528 escuelas ubicadas en comunidades pobres. El nuevo programa de la Galleta Nutricionalmente Mejorada cubrió en 1993 a 16,000 niños.

En cuanto a descentralización y participación privada, El Ministerio de Educación ha desarrollado el programa Educación con Participación Comunal (EDUCO) con financiamiento del Banco Mundial, por medio del cual, las Asociaciones Comunales para la Educación (ACEs) son las que contratan y supervisan el proceso educativo en la educación parvularia y el primer ciclo de enseñanza básica. Las ACEs están formadas principalmente por los padres de los niños

beneficiarios, aunque pueden incluir otras personas que el grupo de padres considere útiles en la gestión educativa. El Ministerio de Educación facilita los fondos para que la ACE asuma y ejecute el proyecto, incluyendo los gastos de instalación, contratación, pago del maestro y dotación de los materiales didácticos. El programa EDUCO se ha focalizado en los 78 municipios considerados más pobres, a partir del Censo de Talla y Peso de los niños. Hasta 1993, bajo la modalidad de EDUCO, se han atendido 75,800 niños de parvularia y de los primeros tres grados de educación básica. En 1993, trabajan bajo contrato con las comunidades, 1390 docentes, y se habían formado 800 ACEs.

Los resultados de la estrategia implementada se reflejan en el Cuadro 3. Existe únicamente una leve mejoría en los indicadores de educación ya que el proceso de reforma educativa da resultados en el largo plazo. Los desafíos que enfrenta el sector hacia el futuro son: ampliar la cobertura de la educación parvularia, básica y media, y mejorar la calidad de la educación. Para lograr lo anterior, es necesario hacer la reforma institucional que permita una mayor eficiencia en la utilización de los recursos dirigidos a educación y también es necesario incrementar el presupuesto dirigido al sector.

CUADRO 3

EVOLUCION DE LOS INDICADORES EN EDUCACION

	1989	1992
Tasa bruta de Matrícula:		
Parvularia	15,0%	22,0%
Básica	76,2%	78,4%
Analfabetismo (% de la PEA)	30,0%	25,2%
Tasa de Repetición:		
1er. Grado	18,8%	18,5%
2o. Grado	9,1%	8,8%
3er. Grado	6,6%	6,3%
Tasa de Deserción		
1er. Grado	18,2%	17,3%
2o. Grado	10,5%	8,5%
3er. Grado	9,4%	8,9%

FUENTE: MIPLAN

Nota: PEA - Población Económicamente Activa

2. Salud y Nutrición

A partir de 1989, el Gobierno de El Salvador ha orientado la

inversión en salud principalmente a la atención primaria, desarrollando acciones preventivas en los componentes de nutrición y supervivencia infantil. La evolución reciente del sector se muestra en el Cuadro 4. Los indicadores de salud muestran mejoría en el período 1989-1992.

CUADRO 4
EVOLUCION DE LOS INDICADORES EN SALUD

	1988	1989	1992
Indice de Mortalidad Infantil		56/1000	42/1000
Niveles de desnutrición niños menores de cinco años :			
Indicador peso/edad	15%		11%
Indicador talla/edad	30%		23%
Acceso a agua potable		46%	54,9%
Acceso a servicios de letrinización		60%	69,3%
Acceso a servicios de agua potable		46%	54,9%
Promotores de salud		579	1182
Parteras empíricas capacitadas		2792	3355

Fuente: MIPLAN

Con el objeto de mejorar la salud primaria, la actual administración ha desarrollado las siguientes acciones: se ha incrementado el número de establecimientos de salud, se ha dotado a las comunidades más pobres de acueductos rurales, construcción de letrinas, etc., se ha incrementado el número de promotores rurales de salud y parteras empíricas. A fin de disminuir las deficiencias nutricionales, a través del programa nutricional, se distribuyeron mezclas de alto valor nutritivo a niños de 6 a 36 meses en 26 municipios prioritarios, distribuyendo cerca de 30 mil toneladas de alimentos. Además se proporcionaron paquetes alimentarios individuales a aproximadamente 60 mil personas anualmente, entre mujeres y niños.

Para descentralizar el sector se ha iniciado el proyecto de Sistemas Integrados Locales de Salud (SILOS), por medio del cual la comunidad tiene una mayor participación en la programación local de los servicios de salud.

En el sector, la atención hospitalaria continúa absorbiendo el

70% de los recursos financieros del sector, por lo que se requiere una progresiva reorientación de recursos hacia el nivel preventivo de salud. Se han elaborado estudios sobre recuperación de costos en hospitales, cobrando el servicio al usuario de acuerdo a su capacidad de pago. Sin embargo las recomendaciones de este estudio únicamente se han implementados en unos pocos hospitales y de forma muy limitada.

Un desafío hacia el futuro, es buscar alternativas de financiamiento para la atención curativa, para liberar recursos para las acciones preventivas. Por otro lado, habrá que modernizar las funciones del Ministerio, dando más participación al sector privado y a las ONG's, para que de una forma competitiva provean los servicios de salud.

C- Acceso a activos e insumos productivos

1. Vivienda

En El Salvador existe un gran déficit de viviendas en condiciones adecuadas. Según estudios realizados, en 1992 existía un parque habitacional de 1.04 millones de unidades, de las cuales únicamente el 46.5% se encontraban en condiciones adecuadas, el 30.3% se encontraba con necesidades accesorias y el 23.2% presentaba carencias significativas.

Para atender la demanda de vivienda, y de mejoramiento de vivienda, de los sectores más pobres, el GOES estableció, a partir de 1993, el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), el cual atiende a familias cuyo ingreso es inferior a dos salarios mínimos. El esquema de FONAVIPO conjuga el esfuerzo de las familias y el aporte del Estado, y sustituyó el esquema de subsidios generalizados (a través de tasas de interés), que beneficiaba principalmente a los no pobres, por un programa de subsidios directos a la demanda y focalizados hacia las familias más pobres.

FONAVIPO exige a las familias beneficiarias, un ahorro previo, el cual se aplica a la solución habitacional. El ahorro familiar es complementado en parte por el subsidio directo otorgado por FONAVIPO. El monto restante se otorga a través de crédito en condiciones de mercado. Durante 1993, FONAVIPO entregó contribuciones y créditos a 12,000 familias de escasos recursos.

Por otro lado, una proporción alta de viviendas se encuentran en asentamientos ilegales. Solamente en el Area Metropolitana de San Salvador existen más de 400 colonias ilegales, 300 tugurios y

3,500 mesones ⁴/. Para corregir esta situación, en 1989 se estableció el Registro Social de Inmuebles, cuyo propósito resolver la situación de marginalidad e inseguridad jurídica de grupos marginales a través de un adecuado registro social y entrega de títulos de propiedad a beneficiarios en el campo y la ciudad (el Registro Social de Inmuebles ha recibido asistencia técnica del Instituto Libertad y Democracia de Perú). A través del Registro Social de Inmuebles, se ha dado título de propiedad a 31,120 familias.

A pesar de los logros obtenidos, el déficit en el sector es todavía bastante grande. Las líneas de acción establecidas son las correctas. Sin embargo habrá que dedicar mucho más recursos para lograr eliminar este déficit en el mediano plazo.

2. Tierra

Uno de los activos productivos que tiene gran relevancia en El Salvador es la tierra. La relevancia surge primero de su escasez (El Salvador es un país con únicamente 21,000 Kms.2, y una densidad de población de más de 238 habitantes por Km.2), y segundo del hecho de que gran parte de la población rural cultiva la tierra para subsistir. Los problemas de la tenencia de la tierra han sido causa importante del conflicto social que ha afectado a El Salvador por décadas.

En 1980 se llevó a cabo en El Salvador una reforma agraria que expropió las propiedades iguales o mayores de 500 Has., las cuales fueron dadas a cooperativas de trabajadores agrícolas. También se expropió todas aquellas tierras que eran arrendadas, no importando su tamaño. Más adelante, en 1983, se estableció en la Constitución de la República, que no pueden existir propiedades mayores de 245 Has.

Adicionalmente, en 1991 se estableció el Banco de Tierras con el fin de comprar tierras a quienes voluntariamente quisieran vender, y vendérsela a campesinos y pequeños productores, a través de financiamiento en condiciones de mercado. El Banco de Tierras también tiene la responsabilidad de ejecutar el Programa de Transferencias de Tierras (PTT) dentro del contexto de los Acuerdos de Paz.

El mercado de tierras no es eficiente en El Salvador, ya que

⁴ / Colonias ilegales son aquellas que no constan de todos los servicios mínimos de urbanización y no cuentan con el permiso del Viceministerio de Vivienda para establecerse. En las colonias ilegales, los lotes son generalmente de propiedad de los habitantes. Los tugurios se caracterizan porque además de no poseer servicios básicos de urbanización, las ocupaciones son ilegales. Los mesones son habitados por varias familias (más de cinco) las cuales comparten el abastecimiento de agua y servicios sanitarios.

no se cuenta con un buen sistema de catastro y registro de propiedad, lo que genera inseguridad jurídica. El Gobierno, con el apoyo del Banco Mundial, está trabajando para modernizarlos.

3. Tecnología

El problema de los pobladores rurales no se limita al acceso a tierra, sino también al acceso a insumos productivos como son nuevas tecnologías y crédito formal.

La investigación, capacitación y transferencia de tecnología agrícola, se realiza a través del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA), entidad autónoma de carácter científico y técnico. Durante la década de los ochenta, el sistema de generación y transferencia de tecnología en el sector agropecuario, se vio minimizado, a causa de una inadecuada estructura institucional del CENTA y por bajas asignaciones presupuestarias. Actualmente el CENTA ha sido redefinido, con la ayuda del Banco Mundial.

4. Crédito

El acceso al crédito formal por parte de los pequeños campesinos es bastante reducido. Las instituciones públicas encargadas del crédito agrícola son el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) y la Federación de Cajas Rurales de Crédito (FEDECREDITO). Estos cubren únicamente a un máximo del 20% de los pequeños agricultores, el resto acude al mercado financiero informal o al autofinanciamiento. Una de las causas principales para no acudir al mercado financiero formal, son los altos costos de transacción que ello implica, por lo que resulta más barato para el pequeño campesino acceder al mercado informal, aún con sus tasas de interés más elevadas. Otra limitante es la falta de garantías ya que gran parte de ellos no poseen la tierra.

Actualmente, se está elaborando un plan de acción para reestructurar el sistema de crédito para microempresa tanto rural como urbana, siguiendo los modelos de otros países en los cuales ha tenido éxito. Esta reestructuración va en el camino de disminuir los costos de transacción, acercando el servicio al cliente. Por otro lado, dado que los costos de administración de una cartera atomizada son más altos, la tasa de interés reflejará estos costos con el fin de que las instituciones sean viables.

Una experiencia exitosa en El Salvador han sido los Bancos Comunales, los cuales han sido apoyados por la USAID. Los Bancos Comunales son un programa de préstamos solidarios, con duración de tres años, a través de nueve ciclos de cuatro meses cada uno, y se inicia con préstamos rotativos individuales de 400 colones en cada ciclo. La tasa de interés es de 2 y 3 por ciento mensual, más alta que la del mercado formal, pero más baja que la de los prestamistas del sector informal. Cada ciclo terminado satisfactoriamente

aumenta en un 20% el capital, el cual se constituye en ahorro. Actualmente existen 1,100 bancos comunales, que benefician directamente a 25,000 miembros.

5. Infraestructura básica

La infraestructura básica tiene un efecto positivo sobre la salud y la educación, da mayor acceso al mercado y disminuye los costos de transacción.

Con el objeto de introducir obras sociales básicas como vías de acceso, escuelas y electrificación, el GOES formó desde 1983 el programa Infraestructura Básica Comunal ejecutado a través del programa MEA (Municipalidades en Acción). MEA se ha dirigido a todos los municipios del país, con excepción del municipio de San Salvador. En 1991 se inició el programa MEA/PRN focalizado en las áreas ex-conflictivas. El financiamiento de MEA proviene principalmente de moneda local generada de donaciones de la USAID bajo el Programa de Apoyo Económico (ESF).

El programa MEA ha buscado fortalecer el proceso de descentralización. La comunidad tiene una gran participación en la identificación de los proyectos a desarrollar, por medio de cabildos abiertos. En la ejecución de los proyectos participan las comunidades y organismos no gubernamentales (ONGs). El costo unitario de las obras ejecutadas bajo el programa MEA son a menudo la mitad de los costos unitarios de obras similares llevadas a cabo por instituciones centralizadas como los ministerios y la grandes empresas estatales.

Adicionalmente, a partir de 1990 se creó el FIS (Fondo de Inversión Social) con el objeto de "atender las demandas apremiantes de la población en situación de pobreza, particularmente la extrema, para potenciar su capacidad de integración plena al desarrollo económico y social del país, por medio del financiamiento de proyectos calificados que permitan satisfacer sus necesidades sociales básicas y prioritarias, apoyar y promover su gestión productiva y contribuir a su formación humana"⁵/.

Los fondos del FIS se han obtenido principalmente del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) -mediante dos préstamos- aunque también de otras fuentes internacionales y del Gobierno de El Salvador, con fondos de contrapartida.

Para la primera operación con el BID, el FIS focalizó sus recursos hacia los municipios más pobres, en base a cuatro variables ponderadas: acceso a agua potable; retardo en talla y

⁵/ "Disposiciones Legales, 1992". Fondo de Inversión Social (FIS), San Salvador, 1992.

peso; retención escolar; y alcantarillado. Con el segundo préstamo del BID se cambió la metodología para focalizar a los beneficiarios, utilizando datos de población y de ingresos para establecer en cada municipio líneas de pobreza tanto en zonas urbanas como rurales. Además, se calculó un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el cual dio resultados similares. En base a estos cálculos de NBI, el FIS decidió aumentar la proporción de proyectos para agua potable, alcantarillado y salud.

Los proyectos financiados por el FIS se han dirigido principalmente a las áreas de educación (construcción y equipamiento de escuelas, guarderías y centros de capacitación), y salud (obras de saneamiento, letrinización, agua potable, alcantarillado y nutrición). El FIS básicamente utiliza a ONGs para ejecutar sus proyectos, y utiliza la mayor cantidad de mano de obra de las mismas localidades.

El éxito de los programas MEA y FIS demuestran que mediante la descentralización y la contratación con el sector privado se puede aumentar significativamente la eficacia y eficiencia de los programas sociales. En mayo de 1994 la USAID va a financiar un seminario, "Soluciones Descentralizadas/Privadas a los Problemas Públicos", donde se van a discutir algunos programas de este tipo llevados a cabo en El Salvador y en otros países de América Latina.

IV. Principales Problemas y Retos

Durante los últimos cinco años la política económica en El Salvador ha sido mucho más exitosa que la política social. Eso se debe a que autoridades dieron mas énfasis a reducir los equilibrios macroeconómicos y al programa de ajuste estructural que a modificaciones sustanciales de la política social. Además, las reformas de las políticas económicas son, en general, más fáciles de implementar que las reformas de las políticas sociales. Reformar el régimen cambiario, por ejemplo, puede ser difícil desde el punto de vista político, pero una vez tomada la decisión de hacerlo, la implementación es relativamente sencilla ya que tan sólo puede requerir un decreto. Reformar la manera en que opera un ministerio de salud o de educación es mucho más complicado.

La dificultad de reformar la política social no debe impedirle ni posponerla, ya que reducir la pobreza es el reto más importante que enfrenta El Salvador en el futuro inmediato, pero una reducción significativa de la pobreza no sería posible sin una reforma de la política social y una modernización del Estado. Sin una reducción significativa de la pobreza no tendrán legitimidad las reformas económicas ya implementadas, y el proceso de paz podría ser afectado negativamente.

Aunque se han implementado programas como MEA y EDUCO, una gran proporción de los servicios estatales son financiados y suministrados por instituciones del Gobierno Central como los Ministerios de Salud, Educación y Obras Públicas, e instituciones centralizadas como ANDA. Eso dificulta que los ciudadanos participen ampliamente en el diseño y manejo de programas que afectan sus vidas diariamente. No es fácil pensar, por ejemplo, que ciudadanos de un pequeño cantón en el interior del país puedan influenciar las decisiones con respecto al nombramiento y supervisión de un maestro nombrado por el Ministerio de Educación en San Salvador. Al limitar esa acción por parte de los individuos, no se permite que tomen responsabilidad por la solución de los problemas fundamentales que los afligen.

Un problema que enfrenta la descentralización es que El Salvador cuenta solamente con dos niveles extremos de gobierno: el nivel central y las municipalidades. Existen estrategias de descentralización que están siendo formuladas por distintas instituciones, pero no es fácil definir cómo se podría llevar a cabo el proceso. Esa dificultad es particularmente el resultado de que una gran cantidad de municipios, por su tamaño, no tienen la capacidad para manejar actividades relativamente complejas. La dificultad es consecuencia también de lo intrínsecamente difícil que es llevar a cabo una descentralización importante de las funciones públicas.

Aunque la descentralización será difícil, es fundamental para aumentar la eficiencia de los servicios sociales. La

descentralización de actividades gubernamentales tiene dos grandes dimensiones, una económica y otra democrática, y ambas tienen igual importancia. Del punto de vista económico, se podría esperar que la descentralización de programas y el aumento de poder de los individuos podría mejorar la asignación de recursos, ya que los usuarios tienen mucha mejor idea de cuáles son sus necesidades, que unos burócratas sentados en una oficina en San Salvador. Además, a nivel local se tiene más información sobre la bondad de los programas, y de esa manera la evaluación del desempeño de la actividad pública podría tener una base más firme. Del punto de vista de la democracia, el permitir a los ciudadanos participar en la toma de decisiones sobre actividades que los afectan importante y diariamente, contribuye al sentido de que son partícipes del proceso político.

El centralismo es particularmente nocivo en los Ministerios de Salud y Educación. Existe un alto grado de centralización en esos Ministerios, lo cual sólo permite un nivel muy restringido de participación de los ciudadanos en la solución de los problemas que enfrentan diariamente. Como resultado, existe un bajo grado de eficiencia interna de las instituciones públicas de los sectores de educación y salud que se manifiesta, por ejemplo, en una poca asistencia de los profesores a clases, y carencia de un sistema que sancione a funcionarios públicos que no cumplen con sus deberes. La Ley del Escalafón Magisterial no da incentivos a la especialización en educación básica ni para enseñar en áreas rurales. Además, los maestros son nombrados a nivel central y a menudo son asignados a trabajar en comunidades a las cuales no los une ningún nexo. Estos maestros generalmente continúan viviendo en sus pueblos y ciudades de origen, dificultando de esa manera su asistencia continua a clases.

Existe demasiada dependencia de financiamiento externo para insumos tan importantes como las medicinas, los libros de texto y otros enseres escolares, y la capacitación de maestros. Es decir, muchos de los insumos vitales para garantizar la calidad de los servicios de salud y educación son financiados por donaciones o préstamos externos. Como resultado, los programas no son sostenibles si no se aumenta la eficiencia interna y los recursos del presupuesto ordinario de la Nación, ya que el acceso a recursos externos sin duda va a disminuir.

Los recursos del presupuesto ordinario de la nación asignados a los sectores salud y educación, se redujeron bruscamente en la década de los ochenta y han llegado a un nivel muy bajo con relación a otros países, y una alta proporción de esos recursos se utilizan para pagar sueldos y salarios a empleados públicos. En los últimos dos años, sin embargo, ha habido pequeños aumentos en el gasto social, pero es imperativo aumentarlo significativamente.

El sistema previsional vigente se caracteriza por baja cobertura, carencia de sistemas de información internos y de

mecanismos de control. La atención a beneficiarios y a empleadores es ineficiente. El sistema se basa en un sistema de reparto que no es sostenible en el largo plazo y que se caracteriza por ser redistributivo en forma regresiva, ya que la pensión se calcula en base a los últimos años de cotizaciones. Para aumentar la cobertura es necesario la definición de una política nacional de previsión social de largo plazo que establezca un sistema básico de asistencia social con financiamiento del Estado y con prestaciones mínimas en el ámbito de previsión y de salud. Es necesario definir un sistema que sea viable en el tiempo, en el cual se establezca claramente el rol del Estado y del sector privado en su administración y en su control.

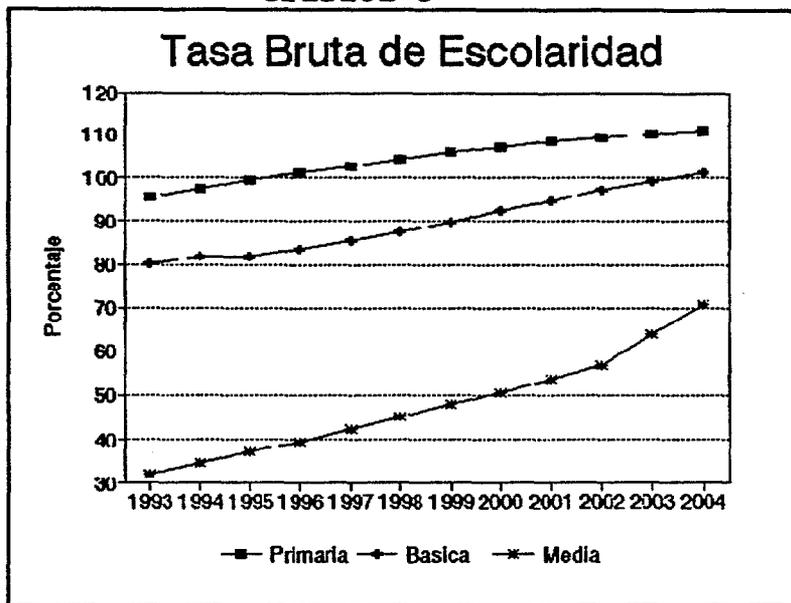
Un programa de combate a la pobreza requerirá un aumento significativo de los recursos presupuestales asignados a los sectores sociales. Para obtener esos recursos, será necesario mejorar la administración tributaria para reducir la evasión a los impuestos. USAID está llevando a cabo un estudio de la política y administración tributaria, cuyo propósito es identificar medidas adicionales que deberían ser implementadas para aumentar la recaudación tributaria. Sin duda, será necesario sancionar a los evasores de impuestos mediante la aplicación de la Ley de Delito Fiscal. México, por ejemplo, aumentó significativamente sus ingresos fiscales cuando sancionó con penas de cárcel a un número relativamente pequeño de evasores tributarios.

La descentralización de la administración de servicios sociales debe ser acompañada de un aumento significativo de los recursos fiscales de las municipalidades. La USAID, conjuntamente con FUSADES, está llevando a cabo un estudio de federalismo fiscal que está explorando diferentes fuentes potenciales de ingreso para las municipalidades. Estas incluyen un impuesto predial, un impuesto al ingreso, cobro por servicios, y transferencias del Gobierno Central, tanto generales como específicas.

La USAID está estimando los costos que tendrían que incurrirse para mejorar y aumentar la cobertura y la calidad de los servicios de salud y educación, pero el trabajo ha avanzado más rápidamente en el caso del sector de educación. En el sector educación USAID ha elaborado un plan financiero de 10 años cuyo propósito es determinar cuánto costaría aumentar significativamente la cobertura y calidad de la educación básica y media. Estos estimados tendrán que ser discutidos con las autoridades del nuevo gobierno que tomará posesión el primero de junio de 1994.

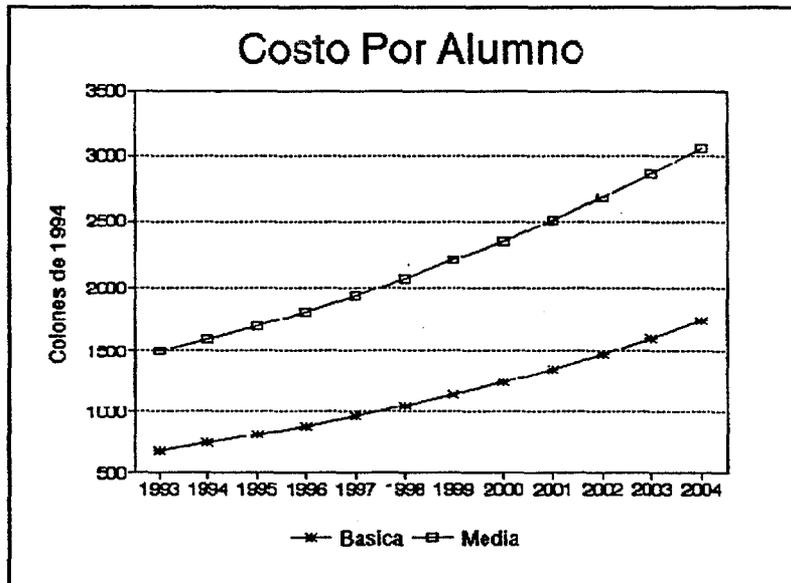
Este plan contempla un aumento de la tasa bruta de escolaridad primaria (primero a sexto grados) de 96% en 1993 a 111% en el 2004; un aumento de la tasa bruta de escolaridad básica (primero a noveno grados) de 80% en 1993 a 101% en el 2004; y un aumento de la tasa bruta de escolaridad media (décimo a doceavo grados) de 32% en 1993 a 71% en el 2004. El aumento de las tasas de escolaridad se presentan en la Gráfica 8.

Gráfica 8



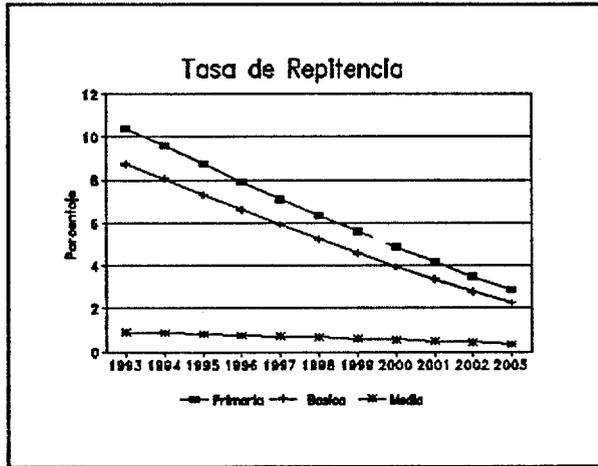
El plan también contempla un aumento en los costos por alumno. Esos costos se aumentarían en términos reales de 680 colones (US\$78) por alumno en 1993 para la educación básica, a 1740 colones (US\$ 200) para el 2004; y los costos de educación media aumentarían de 1490 colones (US\$ 171) en 1993, a 3045 colones (US\$350) para el 2004. La cifras se muestran en la Gráfica 9. El aumento de los costos por estudiante llevarían a El Salvador a un gasto promedio que sería congruente con su nivel de ingreso nacional per cápita.

Grafica 9

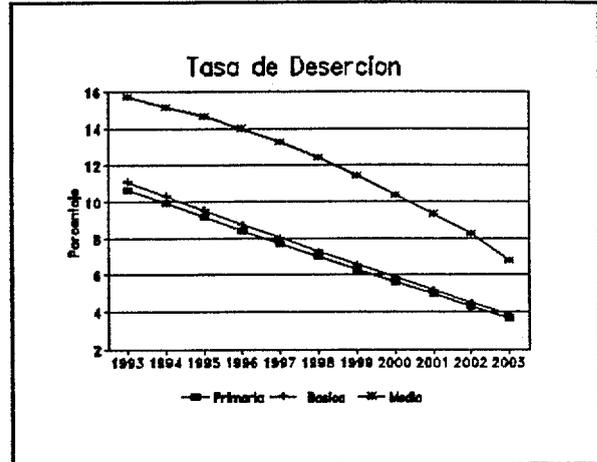


La mejora de la calidad en la educación que resultaría del aumento en el gasto por alumno mejoraría la eficiencia interna del sistema. Esa mejora se vería reflejada en una reducción en las tasas de deserción y de repitencia. Estas se resumen en las Gráficas 10 y 11. El número de años necesarios para producir un graduado de educación básica caería de 18 años (eficiencia de 50%) a 12 años (eficiencia de 75%)

Gráfica 10

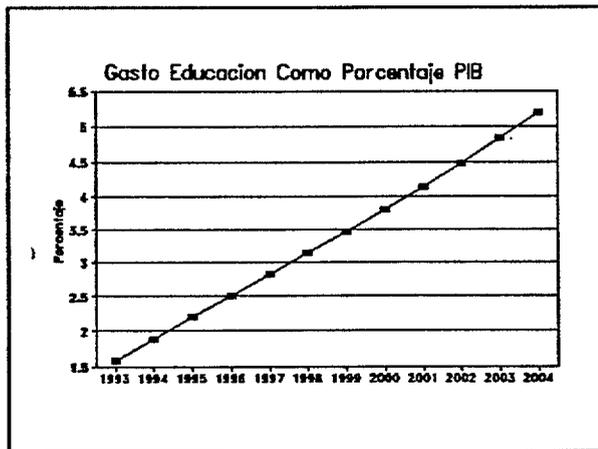


Gráfica 11

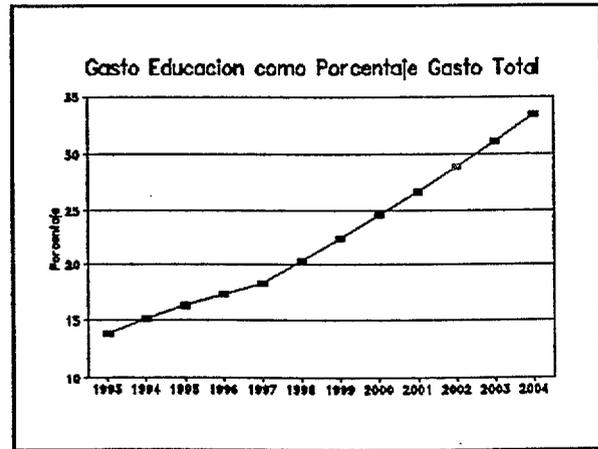


Estos aumentos en la cobertura y la calidad de la educación básica y media requerirán un esfuerzo presupuestario importante. El gasto en educación tendría que aumentar de 1.6% del PIB y 14% del presupuesto público en 1993, a 5,2% del PIB y 33% del presupuesto en el 2004. Esas relaciones se muestran en las Gráficas 12 y 13.

Gráfica 12



Gráfica 13



Es posible que estos aumentos presupuestarios no serían factibles. Los estudios de USAID sobre impuestos y gasto del gobierno podrían ayudar a llevar a cabo decisiones más informadas al respecto. En el caso de la educación, por ejemplo, tal vez no sería factible aumentar la cobertura y el costo por estudiante al ritmo mostrado en las gráficas anteriores. Una opción sería no aumentar la cobertura de educación media tan rápidamente.

POV2.BEL