

Artículos

La disminución de la pobreza en El Salvador: una evaluación del programa social del gobierno de Cristiani¹

Peter Sollis*

Resumen

Este artículo evalúa la política social del gobierno de ARENA, a partir de los compromisos públicos del presidente Cristiani de preocuparse por los más pobres de los pobres. El autor estudia los programas, los organismos y las políticas implementadas por ese gobierno. Al final, su conclusión es más bien pesimista en cuanto al posible éxito de esa política social, pues demuestra que, al contrario de lo que afirma el gobierno, no es la más apropiada para El Salvador ni puede servir como modelo para los países latinoamericanos.

1. Introducción

El propósito de este artículo es evaluar la política social del gobierno de ARENA, por lo tanto, está enfocado hacia los programas que intentan resolver las necesidades básicas de los pobres. Durante su discurso inaugural, el presidente Cristiani dio gran importancia a este sector de la sociedad salvadoreña. Resumió su pensamiento sobre el bienestar social prometiendo que "los únicos privilegiados de este gobierno serán los más pobres de los pobres"². El artículo evalúa la afirmación del presidente Cristiani de que su política de reformas

sociales, implementada junto con las medidas de ajuste estructural, no sólo es apropiada para El Salvador, sino que también constituye la base para un modelo de mucha relevancia para el resto de América Latina³.

Esta evaluación es importante por dos razones. En primer lugar, porque la solución negociada del conflicto ha revivido el debate nacional sobre la política social. En parte, esto obedece a que la política social constituye una piedra angular de la estrategia del gobierno de Cristiani para terminar con la guerra civil. Si bien en todo el espectro

* El autor trabaja en *Washington Office on Latin America* y en *School of International Service, The American University*.

político existe acuerdo en que la pobreza debe ser enfrentada, este consenso no va más allá. Por consiguiente, la pobreza —su magnitud, sus causas y cuál debe ser la política gubernamental más apropiada para disminuirla y erradicarla— siempre es un tema polémico, y más aún en la actualidad.

En segundo lugar, el artículo contribuye al debate sobre las alternativas de la asistencia social, en un momento de gran crisis mundial para la política social, independientemente del modelo adoptado. Esta es una consecuencia de la recesión económica de los ochenta, cuando la mayoría de los países del tercer mundo quiso pagar su deuda cortando los gastos de los programas de asistencia social, en vez de limitar los presupuestos militares o de la seguridad nacional. Esta crisis de la política social también se deriva de las estrategias específicas de desarrollo, promovidas por los organismos multilaterales. Estas estrategias no sólo dan prioridad al crecimiento macroeconómico a través de la promoción de la exportación, del desarrollo del sector primario y del mercado "mágico", sino que también promueven la reforma del papel del Estado en cuanto a la asistencia social. El Salvador es un buen ejemplo de esto, pues la crisis económica ha coincidido con una precipitada caída de los gastos de asistencia social (a pesar de que el gasto de la guerra fue creciendo gradualmente). El gobierno de ARENA ha adoptado la política de reformas económicas y sociales, promovidas por la comunidad de donantes oficiales.

Este artículo está estructurado de la siguiente manera: comienza con un breve estudio de la situación de pobreza de El Salvador, examinando sus causas, extensión y distribución. Luego sigue una discusión del modelo de bienestar social que está siendo implementado. El trabajo identifica tres componentes del programa social del gobierno de ARENA: el programa de emergencia social, asociado con medidas de estabilización; el Fondo de Inversión Social, creado como una medida compensatoria en el contexto del ajuste estructural, y un programa de largo plazo para reestructurar la prestación de servicios sociales. Cada componente es examinada alrededor de cinco puntos esenciales, quiénes son los beneficiarios, qué es lo que el programa intenta lograr, qué instituciones

implementan el programa, cuáles son los resultados evaluados y quién paga.

Algunos comentarios preliminares son necesarios para explicar el por qué de estos temas. La identificación de la población beneficiada es de crucial relevancia si el gobierno desea dar prioridad a los más pobres de los pobres. Esto significa que se deben usar herramientas que no sólo distingan exactamente entre el pobre y el más pobre, sino que también señalen el número de los más pobres y dónde se encuentran. Otra consideración es si esas herramientas usadas para identificar a los más pobres de los pobres, también pueden ser usadas para diferenciar al "nuevo" pobre del pobre "en transición", creado por las medidas de ajuste estructural. Esto es crítico cuando este último es el objetivo de las medidas de compensación social.

El segundo punto, relacionado con el anterior, concierne a lo que los programas intentan alcanzar, en términos de diseño y contenido. Al referirnos a la situación de los más pobres, es de suma importancia identificar las medidas correctas para aliviar la pobreza. No se puede asumir que las medidas tradicionales sean las más adecuadas. Punto reconocido por el presidente Cristiani, quien prometió resolver las necesidades de los más pobres a través de medidas "del tipo que nunca han sido vistas anteriormente (en El Salvador)"⁴.

En tercer lugar, la mejor utilización de los recursos y la creación de programas de nuevo tipo están relacionadas con las instituciones que las van a implementar y puede implicar acomodos institucionales e interinstitucionales para llevar a cabo dichos programas. Esto requiere, no sólo la creación de nuevas agencias gubernamentales, sino que también presupone un mayor uso de organizaciones descentralizadas, así como la incorporación de las municipalidades, del sector privado, de las comunidades y de las organizaciones no gubernamentales en el área de los servicios sociales. El uso de las organizaciones no gubernamentales y de los grupos comunitarios está recomendado, dado que el sector público es el más débil en las áreas rurales. Las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios son los que tienen mayor experiencia en estas áreas, donde, de



hecho, vive la mayoría de los más pobres de los pobres.

El cuarto punto trata sobre la evaluación y el control de los programas y de la capacidad requerida para llevarlos a cabo. El control de los programas es crítico, porque proporciona la información necesaria para cambiar la dirección de un programa, si éste no llega al grupo de beneficiarios esperado. La evaluación es el medio para determinar la efectividad de un programa. Sin embargo, la calidad y la naturaleza del control y de la evaluación son también vitales para cualquier práctica que trate de encontrar el significado profundo de un caso determinado, para enfrentar el delicado problema de qué es bueno y qué no es repetible.

Finalmente, el quinto punto, quién paga, es muy importante, dado que los donantes tienen diferentes criterios de financiamiento. En el mejor de los casos, esto significa una serie de programas complementarios, aunque existe la posibilidad de programas con idénticas metas, cuando no con metas contradictorias.

2. La pobreza en El Salvador

2.1. Las causas de la pobreza

Tres factores contextuales interrelacionados — diez años de conflicto, causas externas adversas y la crisis del modelo de desarrollo— debilitaron la economía salvadoreña en los ochenta (Saborío, 1990). A pesar de reconocer estos factores, el gobierno de ARENA culpa a las políticas del gobierno demócrata cristiano anterior por la situación económica heredada. En su discurso de año nuevo de 1991, el presidente Cristiani identificó cinco razones que explicarían la crisis económica de El Salvador: primero, la gran inflación que triplicó los precios entre 1984 y 1989; segundo, el déficit presupuestario, causado por la mala administración, la corrupción y la excesiva intervención estatal en la producción y en el consumo; tercero, la quiebra de la banca nacionalizada; cuarto, la crisis de la deuda por pagos atrasados en ambas deudas, la interna y la externa; y quinto, la crisis de la balanza de pagos, provocada por la caída del 50

por ciento en las exportaciones de café⁵. Las políticas mal orientadas explicarían la relación entre el estado de la economía y la deteriorada situación social. Esto se atribuye a la "triste situación del país", a causa de (1) la constante destrucción causada por la agresión terrorista; (2) las políticas sociales y económicas inadecuadas de los ochenta, que llevaron al país a la peor crisis de toda la historia de El Salvador; (3) la carencia de planes sociales integrados y de programas sociales compensatorios; (4) la indiferencia frente al problema de la pobreza y la falta de voluntad para erradicarla (Ministerio de Planificación, 1991).

Esta condena enfática no sólo de la excesiva intervención estatal en áreas ajenas al Estado, sino también la negación de actividades consideradas justificadas, se derivan del perverso argumento que afirma que "intentar empujar la sociedad en una determinada dirección resultará bien, pero en la dirección contraria" (Hirschman, 1991)⁶. Esto pone al problema de la pobreza de cabeza al sugerir que los intentos para reformar radicalmente las estructuras sociales y económicas desiguales han sido contraproducentes, puesto que la interferencia en la creación de la riqueza ha conducido a la declinación del bienestar social. Las causas de la pobreza, por lo tanto, no son estructurales, sino individuales, dado que la solución consiste en una mayor integración de los individuos marginados de la estructura social, económica y productiva⁷.

2.1. La extensión de la pobreza

Datos recolectados en dos encuestas hechas en los hogares urbanos, en 1985 y 1989, cuando los demócrata cristianos estaban en el poder, proporcionaron evidencia empírica al gobierno de Cristiani para culpar a su predecesor por la situación de pobreza. De dichos datos concluyeron que, durante la última parte de la década de los ochenta, dos de cada tres salvadoreños se convirtieron en pobres o en extremadamente pobres⁸. En 1989, cerca del 30 por ciento de la población urbana fue considerada oficialmente como extremadamente pobre, otro 33 por ciento como pobre y el 38 por ciento como no pobre (Ministerio de Planificación, 1991).

Otros estudios hechos durante los ochenta coinciden, en términos generales, en que la situación de pobreza es grave, pero difieren sustancialmente con respecto a la naturaleza de su tendencia, el tiempo en que la situación comenzó a empeorar y si continúa empeorando⁹. Estas divergencias están basadas, en parte, en la predilección del gobierno de Cristiani por responsabilizar a las políticas de su predecesor de ser causantes de la pobreza; pero también obedecen a diferencias metodológicas sobre cómo medir la pobreza. Por ejemplo, tres estudios hechos en 1985 llegan a distintas conclusiones: uno estima que el 30 por ciento de los hogares urbanos se encuentra en extrema pobreza, otro estima que el 50 por ciento y el último estima sólo un 20 por ciento. De acuerdo a estos datos, el número de personas que vive en extrema pobreza se encuentra en un rango de 1.25 a más de 3 millones¹⁰.

Aunque la extrema pobreza parece estar aumentando, otros indicadores, como la mortalidad infantil y la incidencia de la desnutrición infantil, muestran cierta mejoría. Según las estadísticas del Banco Mundial, en 1980, la mortalidad infantil bajó a 73.7 por cada mil nacimientos, a 65 en 1985 y bajó otra vez en 1988 a 50 por cada mil nacimientos. La tendencia descendente de la desnutrición, durante la década de los sesenta y setenta, continuó también en la década de los ochenta, tal como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Desnutrición en El Salvador 1965-1988

Año	Grado de desnutrición	
	Moderado	Severo
1965	22.8	7.3
1976	6.0	8.4
1978	15.0	2.9
1988	13.4	2.0

Fuente: Banco Mundial (1990) p. 45.

La mejora de estos indicadores es dramática, dado que los gastos en salud y educación declinaron gradualmente en la década de los ochenta. El

gasto en salud, como un porcentaje del PIB, cayó del 1.75 por ciento, en 1980, a menos del 1 por ciento, en 1988, mientras que el gasto en educación cayó del 4 al 2 por ciento, en el mismo período. El Banco Mundial explica estas mejoras alegando que los recortes en salud se hicieron principalmente en el área curativa, lo cual no impactó ni la mortalidad ni la desnutrición infantil. El Banco Mundial también argumenta que las medidas preventivas en salud —especialmente el uso generalizado de suero oral, mayor conciencia de la necesidad de hervir el agua y una mejor higiene personal— continuaron expandiéndose debido al incremento de las parteras, los promotores rurales de salud y los cuerpos de voluntarios. Estas tendencias de la mortalidad infantil y de la desnutrición son usadas por las instituciones que prestan dinero para confirmar la tesis que fundamenta sus estrategias sobre las necesidades básicas, en el sentido de que se puede hacer más con menos, siempre y cuando se ataque el objetivo más vulnerable (Banco Mundial, 1990, pp. 45-46). Sin embargo, el análisis del Banco Mundial es incompleto, porque subestima la contribución de factores contextuales, especialmente el efecto de la rápida urbanización reciente sobre los indicadores de bienestar social. En este sentido, hay que considerar la importancia de la estrategia de contrainsurgencia que llevó a un gran número de familias campesinas a los pueblos y a las ciudades, especialmente a la capital, donde encontraron acceso fácil a los servicios urbanos, cosa que antes era sumamente difícil porque esa población estaba dispersa en el campo.

Según estos datos, El Salvador continúa presentando una de las peores condiciones sociales de América Latina. La mortalidad infantil de 50 por mil es alta todavía, comparada con el promedio latinoamericano de 45 por mil. El suministro diario de calorías per cápita de 2,155 es aproximadamente cuatro quintos del promedio latinoamericano, y es menor incluso que el de Guatemala y Honduras. El 30 por ciento de adultos alfabetizados es el doble del promedio latinoamericano, pero el 79 por ciento de matrícula en la escuela primaria es el más bajo de Centroamérica.

2.2. La distribución de la pobreza

Las estadísticas comunes no proporcionan una perspectiva detallada de las dimensiones de la pobreza, de su ocurrencia geográfica o a nivel de hogares. El único estudio reciente que proporciona una visión de las dimensiones geográficas de la pobreza es el primer censo nacional de edad y altura de los niños de primer grado de primaria (Ministerio de Planificación, 1988)¹¹. Su utilidad es su bajo costo y amplia cobertura, y el valor subrogado de la proporción edad-altura de los niños de siete años, considerada como un buen estimado del estado nutricional comunitario y de su desarrollo económico general.

Los resultados de este estudio demuestran que la desnutrición es crónica, expansiva y persistente. El 30 por ciento de los niños de primer grado tiene una altura menor de la estimada (un indicador de desnutrición crónica), sin diferencias marcadas entre departamentos, cuando se comparan con una incidencia esperada de 2.5 por ciento en una población normal. Hay más retraso en el crecimiento de aquellos niños que ingresan a primer grado más tarde, especialmente entre los ocho y nueve años de edad; esta menor estatura está relacionada con la extendida práctica rural de dar trabajo a los niños desde muy temprano y con el hecho de que el aumento de la actividad física no es correspondido con un incremento en el consumo de calorías. El estado nutricional crónico es nacional, pero se encuentra concentrado en algunas áreas rurales. Ahuachapán, Cabañas y Morazán tienen el índice más alto de retardo en el crecimiento de los niños, aunque Cuscatlán, Chalatenango, San Vicente y Sonsonate también tienen índices elevados¹². Estos departamentos dependen de una agricultura marginal de granos básicos —Cabañas y Cuscatlán en la parte centro-norte y Morazán y Chalatenango en la parte noreste y norte del país respectivamente— y de plantaciones de café importantes —Ahuachapán y Sonsonate en el oeste y San Vicente en el este.

La pobreza está relacionada, por lo tanto, a suelos pobres, presión demográfica y bajos niveles

técnicos en la agricultura campesina (Browning, 1971)¹³. También está relacionada con la estructura de la producción de café en el país. El hecho es que las agudas desigualdades de los ingresos asociados a la producción de café no son simple resultado de la naturaleza del cultivo mismo (White, 1973: 116-127). Los patrones de pobreza apenas han cambiado, 50 de las 67 áreas municipales más afectadas en 1988, están localizadas dentro de las zonas identificadas en un estudio de 1976 como aquellas donde había más desnutrición. El hecho de que en el período intermedio no haya habido cambio fundamental en la ubicación del problema de desnutrición crónica, a pesar del impacto de la guerra, de las consecuencias acumuladas de la recesión económica más severa y de los programas nutricionales implementados desde 1976, lleva a la conclusión de que la pobreza persiste porque tiene raíces profundas en las estructuras sociales y económicas.

3. Una estrategia para resolver las necesidades básicas de los más pobres

La estrategia de necesidades básicas diseñada para El Salvador es una versión del tratamiento que se dio a ese mismo problema al final de los sesenta, cuando los beneficios de las políticas de agroexportación y de la industrialización por sustitución de importaciones no llegaron hasta los pobres. El tratamiento de las necesidades básicas vino de arriba y, en cuanto tal, fue un invento de la comunidad de donantes, pero nunca fue una perspectiva adoptada por los países subdesarrollados (Moser, 1991). En consecuencia, los proyectos de necesidades básicas tendieron a complementar, más que a reemplazar, los inadecuados sistemas de asistencia social existentes.

En El Salvador, quienes hablan de las necesidades básicas, las entienden como un fin en sí mismas. La premisa es que si la población no participa o contribuye al progreso económico del país no hay verdadero desarrollo. La creciente intervención gubernamental en la resolución de las necesidades básicas no es considerada como una alternativa viable, dado que los servicios gubernamentales se caracterizan por el desperdicio, la baja calidad y por beneficiar a quienes no lo necesitan.

Por consiguiente, las necesidades básicas son un vehículo para hacer reformas no sólo de políticas y programas, sino también del papel del gobierno en el asistencia social. El dilema principal es cómo reconciliar la necesidad de reducir la pobreza con la necesidad del ajuste económico (Marques, 1990)¹⁴.

La estrategia de El Salvador ha tratado de incorporar las experiencias más provechosas de las políticas diseñadas para resolver las necesidades básicas de los más pobres en Chile y Bolivia¹⁵. El caso chileno ha proporcionado el fundamento para una amplia reforma del sector social. El gobierno de Pinochet se caracteriza por haber podido "hacer más con menos, gracias a tener mejores metas". El éxito consiste en que los indicadores de la pobreza, tales como la mortalidad infantil, continuaron disminuyendo, a pesar de la reducción de los gastos en asistencia social. Los grupos beneficiados fueron los realmente necesitados, más que aquellos más aptos para demandar servicios. Salud, educación y nutrición constituyeron el centro de las necesidades atendidas; la vivienda fue relegada a un segundo lugar; y los programas para generar empleo fueron importantes solamente para minimizar el impacto negativo de las reformas económicas.

Tan importante como los cambios ocurridos en Chile, fue la creación de un ambiente para reevaluar las áreas tradicionales de intervención gubernamental, en términos de efectividad de los recursos y de si estas áreas eran la fuente de las grandes distorsiones que existieron previamente. Por ejemplo, la explosión educacional de los sesenta y setenta, luego fue considerada por haber desviado las oportunidades educativas hacia las áreas urbanas y hacia aquellos sectores capaces de pagar, mientras que las áreas rurales no se beneficiaron de esta atención básica. La experiencia chilena muestra lo apropiado de la intervención gubernamental en la producción y distribución de los servicios así como un mayor uso de subsidios a través de transferencias de efectivo. También enfatiza el potencial para una mayor descentralización del poder de decisión así como también para la creación de nuevos acomodos institucionales, incluyendo la incorporación de las municipalida-

des y del sector privado en la prestación de servicios sociales.

La experiencia boliviana es importante, porque el gobierno introdujo un Fondo Social de Emergencia para enfrentar las necesidades de los pobres, mientras se llevaban a cabo los ajustes. Este mecanismo resultó novedoso; su éxito consistió en la demanda eficiente, impulsada por los desembolsos de grandes cantidades de dinero. Funcionó a base de proyectos prioritarios, predefinidos descentralizadamente, a través de los ministerios, de las municipalidades, de las organizaciones no gubernamentales y de los grupos comunitarios. El Fondo Social de Emergencia demostró que las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales pueden identificar mucho mejor que los ministerios las necesidades más urgentes y las mejores soluciones. Para los políticos, esta experiencia confirmó que la participación comunitaria y de las organizaciones no gubernamentales proporcionaban sistemas de servicios baratos, especialmente en las poblaciones marginales y en las áreas rurales remotas (Sollis, 1991).

4. El programa social del gobierno de Cristiani

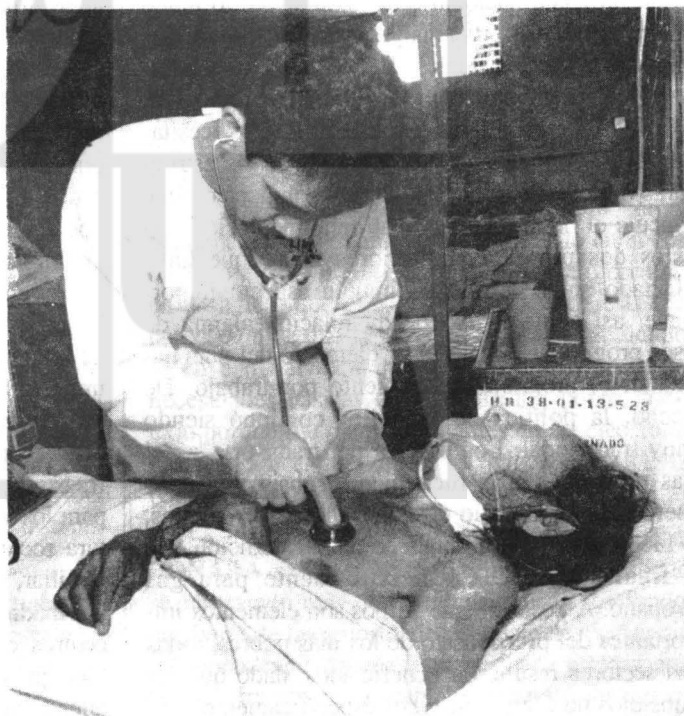
4.1. El plan de rescate social

El contenido del programa y la población beneficiada. El presidente Cristiani presentó su plan de rescate social en una cadena nacional de televisión, dos meses después de haber asumido el poder. El costo inicial del plan ascendía a 941 millones de colones (unos 120 millones de dólares), con una duración de dieciocho meses; el plan fue anunciado como una novedad frente a los programas sociales anteriores. Combinaba dos objetivos: reducir el número de familias en extrema pobreza y desarrollar el capital humano para permitir mejores niveles de desarrollo "material y espiritual". Como programa "integral", diseñado por un equipo de gente "trabajadora, eficiente y honesta", prometía subsidiar a los más necesita-

dos y proporcionar los medios para que más gente pudiera subirse al carro del progreso.

Aunque este es un punto de partida singular para un partido de derecha como ARENA, el plan de rescate social no representaba nada nuevo en términos de programas, a pesar de las declaraciones en sentido contrario. De hecho, solamente dos de las medidas anunciadas por el presidente Cristiani eran iniciativas nuevas: la creación de una reserva estratégica de granos, a través del aumento de las importaciones, y una reforma tributaria. Pero su efecto fue marginal. De la reforma tributaria se beneficiaron muy pocos pobres o muy pobres. Todos los demás elementos del plan ya estaban en marcha, o fueron reacomodados, ya estaban financiados o estaban a punto de ser puestos en práctica, o eran extensiones de programas existentes, ya sea en términos espaciales o de contenido. Los detalles de los elementos del plan de rescate social se observan en el Cuadro 2.

Como lo muestra el Cuadro 2, los subsidios y los programas para crear empleo son los más importantes. Aunque el anuncio del plan de rescate



Cuadro 2
Programas compensatorios financiados por el plan de rescate social

Programa	Cantidad gastada millones de colones	Impacto
Infraestructura básica comunal	215.0	146,620 empleos en 2,681 proyectos
Créditos para producción	16.5	24 áreas municipales en Chalatenango y Morazán
Subsidios directos:		
Desayunos escolares	47.0	225,000 niños
Alimentación maternal e infantil	30.0	74,200 personas
Construcción de vivienda	142.9	4,483 viviendas
Transporte y gas propano	240.0	
Fuentes de trabajo:		
Reconstrucción del terremoto	266.0	36,000 empleos
Alimentación por trabajo	102.4	17,400 personas
Gasto total	1,059.8	

Fuente: Ministerio de Planificación, 1991.

social fue una oportunidad para que Cristiani creara un programa nacional de alimentación, lo único que presentó fue una amalgama de tres programas subsidiados ya existentes. Dos de sus componentes —complementos para la alimentación maternal e infantil y comidas escolares para niños necesitados— ya estaban operando a través de las estructuras ministeriales. No hay ninguna indicación que vincule el programa nacional de alimentación con estos dos programas anteriores ni de que haya afectado su desarrollo en ningún aspecto importante, así como tampoco hay relación alguna de esos programas con el tercer elemento del plan nacional, el programa de alimento por trabajo. De hecho, la política de subsidios continuó siendo muy tradicional. Los precios del transporte y del gas propano fueron fuertemente subsidiados: primero con un subsidio de 140 millones de colones, y luego, con 100 millones de colones adicionales, a finales de 1990, específicamente para gas propano. A pesar de que ambos son elementos importantes del presupuesto de los más pobres, todos los sectores resultaron beneficiados, dado que los subsidios no fueron dirigidos específicamente.

La creación de empleo fue desviada hacia las áreas urbanas. La reconstrucción de los daños causados por el terremoto se centró en San Salvador, así como también el programa de desarrollo comunitario urbano dio prioridad a la capital. Este último tenía dos fases. La primera estaba conformada por la construcción de servicios básicos, identificados a través de reuniones comunitarias o cabildeos abiertos; la segunda estaba más orientada hacia la provisión de infraestructura social. La construcción de letrinas, calles pavimentadas, la instalación de agua potable y la construcción de muros de retención recibieron prioridad, debido a que el impacto podía ser medido fácilmente en términos del número de días trabajados y del número de proyectos completados. Si bien el programa de infraestructura básica creó oportunidades de empleo para los varones, la subcomponente de infraestructura social fue diseñada para fortalecer el ingreso familiar, proporcionando guarderías infantiles para las madres trabajadoras, comedores comunales y centros comunitarios de primeros auxilios. También proveía crédito para empresas productivas, tales como comida ambulante y puestos de venta

en las calles. Este fue el único programa que consideró entrenamiento previo. El hecho de que comenzara tarde, en la primera mitad de 1990, casi un año después de su anuncio y mucho después de que las otras componentes del programa hubiesen entrado en operación es significativo. Este atraso muestra no sólo una preferencia política hacia proyectos que producen resultados tangibles rápidamente —una consideración importante en cuanto recurso gubernamental— sino que también evidencia que existe menos familiaridad con los proyectos sociales, específicamente con aquellos dirigidos a las mujeres.

El apoyo de los donantes. El contenido del plan de rescate nacional fue conformado teniendo en cuenta los fondos disponibles. Con los fondos nacionales limitados, el gobierno en bancarota fue obligado a incluir programas cubiertos por fondos extraordinarios, procedentes de donantes internacionales. El gobierno de Cristiani apareció más apto que su predecesor para conseguir financiamiento internacional sólo por el hecho de controlar la asamblea nacional. Según la Constitución salvadoreña, un préstamo es un tratado internacional que debe ser ratificado por la asamblea nacional. La asamblea, dominada por ARENA, retuvo la ratificación de los préstamos para reconstruir lo derruido por el terremoto, impidiendo así que la democracia cristiana capitalizara políticamente la coyuntura antes de las elecciones de 1988. Consecuentemente, el programa de viviendas populares del plan de rescate nacional, que beneficiaría a las víctimas del terremoto de 1986, no fue dirigido hacia ellas, con el criterio de que eran las personas más necesitadas, puesto que muchas ya habían “resuelto” sus problemas de vivienda más urgentes en el período inmediatamente posterior al terremoto, sino que simplemente el programa se lanzó porque había más de 20 millones de dólares del Banco Mundial y dinero japonés —aproximadamente un sexto del presupuesto total del plan de rescate social— disponibles instantáneamente¹⁶.

Si el oportunismo fue uno de los factores que contribuyó a la formulación del plan de rescate social, otro fue la presencia de la AID. Esta entregó 100 millones de colones para financiar el progra-

ma de desarrollo comunitario urbano. Pero este aporte de la AID tuvo una contrapartida, la Comisión Nacional de Restauración de Áreas (CONARA). La incorporación de CONARA en el plan, como la agencia de implementación más importante, no sólo introdujo una manera muy particular de trabajar, sino que también proporcionó su perfil al plan de rescate social.

El contexto institucional. CONARA tiene una larga experiencia de trabajo con las municipalidades en el desarrollo de programas basados en cabildos abiertos, pero en las áreas rurales. Los cabildos abiertos fueron considerados como un elemento esencial en el plan de rescate social para responder a las necesidades de los pobres. En el pasado, este recurso había dado resultados positivos. Pero el uso de CONARA en las áreas urbanas produjo una serie de dudas acerca de las intenciones verdaderas del plan de rescate social. CONARA es conocida como la organización coordinadora de los aspectos civiles de los programas de contrainsurgencia y por haber tenido un papel destacado nacionalmente en los programas “Unidos para reconstruir” y “Plan nacional”, dos operativos de grandes proporciones del ejército salvadoreño en la década de los ochenta. Por todo ello, CONARA es una institución políticamente comprometida a los ojos de muchos beneficiarios potenciales¹⁷. Más importante aún, los esfuerzos para suavizar el perfil de CONARA, presentándola como un programa social compensatorio, estaban más relacionados con la opinión internacional y sin correspondencia con la realidad¹⁸. El momento en el cual se llevó a cabo el programa de desarrollo comunitario sugiere que éste fue más una respuesta a la percepción de que la guerrilla estaba expandiéndose en San Salvador que al descubrimiento de las necesidades básicas de la población pobre, sobre todo porque fue planificado antes de las elecciones presidenciales que dieron el triunfo a ARENA (Cañas, 1989).

La reputación de participación comunitaria de CONARA se ha enfatizado, cuando, en realidad, se ha tratado más de manipulación de los fondos por parte de las autoridades municipales¹⁹. Aunque su dependencia de una lista aprobada previamente sobre infraestructura aceptable circunscribió su ca-

pacidad para responder a las prioridades de la base. Muchas familias residentes en comunidades urbanas marginales en San Miguel optaron por no participar en el programa de CONARA de oriente, en 1989. Cuando un comité de inspiración municipal pro mejoramiento fue creado en una comunidad para supervisar la introducción de la electricidad, la municipalidad exigió que cada familia contribuyera con 250 colones para poder comenzar el programa. Dado que muchos eran desplazados que deseaban regresar a sus lugares de origen después de la guerra, querían garantías sobre el proyecto, pero cuando el alcalde y el gobernador no pudieron prometer que los trabajos comenzarían inmediatamente después de que la comunidad hubiese pagado su cuota, la comunidad, en cambio, decidió participar en un programa de salud de una organización no gubernamental capaz de proporcionar beneficios a corto plazo²⁰.

Supervisión y evaluación. Aunque es una práctica gubernamental contar el número de proyectos terminados y el número de días de trabajo creados para medir el "éxito", no existen instrumentos para establecer el impacto del plan de rescate social. Una vez lanzado éste, ya no fue posible corregir su dirección, dado que los sistemas de supervisión eran débiles, si es que existían. Más aún, dada la ausencia de información básica y de indicadores confiables, la evaluación también fue imposible. Supervisión y evaluación no son la prioridad. De hecho, el esfuerzo mayor es reformar el sector público, creando fuertes sistemas de auditoría externa para asegurar que los fondos sean invertidos en aquello para lo que fueron entregados (Marques, 1990: 70).

El múltiple programa —una combinación de subsidios y creación de empleos a corto plazo— era un paliativo y estimulaba la dependencia. La inclinación hacia los subsidios más que a la formación de capital humano muestra que el gobierno prefiere, a pesar de sus declaraciones públicas, una aproximación estrecha y vertical al problema de la disminución de la pobreza. El gobierno gastó 941 millones de colones —equivalentes al 20 por ciento del presupuesto nacional²¹—, que luego fueron reforzados con 100 millones de colones

adicionales, pero perdió la oportunidad para invertir en una empresa con resultados a largo plazo. Los programas requerían poco, y a veces ningún, entrenamiento o participación comunitaria en cuanto a la provisión de los servicios; sólo CONARA y las municipalidades fueron fortalecidas como instituciones de servicios.

A pesar del hecho de que el plan de rescate social no era nuevo ni integral, estaba hábilmente formulado y fue vendido adecuadamente. Al coincidir con las medidas estabilizadoras, el plan de rescate social no creó consenso acerca de la estabilización, pero consiguió su primer objetivo, en cuanto a prevenir la difusión del descontento. Una medida del éxito del plan de rescate social es el hecho de que a pesar del impacto adverso de las políticas estabilizadoras del gobierno en los presupuestos familiares (que elevaron el costo de los servicios básicos y aumentaron los precios de los bienes básicos de consumo), la protesta popular fue moderada. La mayoría de los grupos se limitaron a hacer denuncias verbales, sin pasar a la acción de calle²². Con los fondos disponibles y canalizados a través de programas complementarios, el gobierno no sólo fue capaz de subsidiar un gran porcentaje de los hogares, sino que también pudo completar una buena cantidad de proyectos de infraestructura comunitaria, como una prueba de su intención de mitigar el problema de la pobreza.

El exitoso manejo de la situación social durante la estabilización, permitió al gobierno de Cristiani renovar confiadamente los contactos con las instituciones financieras internacionales y conseguir su apoyo para implementar un paquete de ajuste estructural. La experiencia fue formativa al mostrar que un paquete de ajuste estructural exitoso requería un programa social comprensivo, complementario y compensatorio. Sin embargo, debido a las actividades contrainsurgentes de CONARA, ni el Banco Mundial ni el Banco Interamericano de Desarrollo se convencieron de su capacidad ni aceptaron su reputación como una agencia de desarrollo. Por lo tanto, se necesitaba otra agencia para transferir los fondos y así, en junio de 1990, se creó el Fondo de Inversión Social Salvadoreño.

4.2. El Fondo de Inversión Social Salvadoreño (FISS)

Al crear un programa compensatorio, como parte de su política de ajuste estructural, el gobierno de Cristiani continuó con la práctica establecida y siguió el consejo de las agencias multilaterales. El FISS, como nuevo instrumento de política social, tiene su modelo en el Fondo Social de Emergencia boliviano (Ministerio de Planificación, 1991a). El FISS está organizado como una agencia semiautónoma, por un plazo fijo, fuera de la estructura ministerial, responsable ante el presidente de la república y dirigido por un reducido equipo de profesionales, la mayoría de ellos empresarios. Con estos principios, el FISS pretende emular al Fondo Social de Emergencia boliviano en cuanto a la eficiencia administrativa y la atención internacional, así como atrayendo financiamiento externo. Los refinamientos organizativos, tales como un consejo administrativo de cuatro personas notables para supervisar los programas del FISS y su probidad financiera, pretenden subrayar el compromiso gubernamental con una institución eficiente y transparente en contraste con el expediente generalmente pobre de las agencias del sector público.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha apoyado fuertemente al FISS. Incluso antes de lanzar los primeros proyectos pilotos, el banco declaró que el FISS sería un mecanismo eficiente, sugiriendo que era el proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo²³. Una profunda interdependencia mutua entre las dos instituciones se desarrolló, a partir de que el FISS es el primer fondo social en el cual el Banco Interamericano de Desarrollo es la agencia más importante, y de que el FISS nunca se hubiera concretizado sin el apoyo del banco. Dado que el Banco Interamericano de Desarrollo fue el único donante al comienzo, el FISS se vio forzado a seguir sus consejos. El proceso de aprendizaje del banco sobre los fondos sociales y una serie de proyectos complejos enfocados mayoritariamente hacia la infraestructura, que requerían fondos compensatorios urgentemente, contribuyeron a un inútil proceso para elaborar un manual de proyectos, dando paso así a un período de doce meses entre la recepción de la petición y el primer

desembolso²⁴.

El apoyo complementario del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo y de UNICEF fue, por lo tanto, significativo, en cuanto al entrenamiento del personal del FISS, a los talleres impartidos para las contrapartes potenciales y los fondos adicionales para la elaboración del manual de proyectos. Ciertamente, la flexibilidad financiera del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo permitió un préstamo puente de medio millón de colones para cubrir las actividades hasta noviembre de 1991, cuando el Banco Interamericano de Desarrollo hizo la primera entrega de dinero. Este apoyo institucional creó expectativas, en el sentido de que una vez que los proyectos estuvieran en marcha, contribuciones significativas de otros donantes permitirían al FISS alcanzar su meta de gastar 180 millones de dólares en proyectos en sus cuatro años de vida.

Sin embargo, la dura realidad es que diferentes donantes han indicado otras prioridades dentro del sector social. La estrategia de la AID para reducir sus programas de áreas, concentrándose en salud y educación, también significa continuar apoyando a CONARA. De hecho, el FISS y CONARA son consideradas agencias competitivas, puesto que sus actividades, sus grupos beneficiarios, sus operaciones en las áreas y sus canales de implementación están duplicados. La duda es si el FISS puede adquirir la flexibilidad y la profunda experiencia característica de las operaciones de CONARA, dado que al final de su primer año de existencia, sólo tres proyectos pilotos estaban financiados²⁶. El Banco Mundial, por su lado, ha priorizado términos de largo plazo para la rehabilitación del sector social con un préstamo de 75 millones de dólares. Un préstamo de 75 millones de dólares para el ajuste y el sector energético en discusión, significa que el financiamiento en gran escala para el FISS no es posible de inmediato. Más aún, los financiamientos bilaterales, especialmente los provenientes de los gobiernos europeos, no están disponibles, porque los países europeos no quieren comprometerse hasta que haya resultados de corto plazo y un mayor compromiso para recurrir a las agencias no gubernamentales como instituciones encargadas de implementar los proyectos.

El éxito del FISS depende de la relación del contenido de los programas con los grupos beneficiados. Los proyectos de áreas se identifican claramente de la siguiente manera: infraestructura social (escuelas de preprimaria y de primaria, guarderías, hogares para niños, centros de salud, empleos, letrinas, centros comunales y de entrenamiento), infraestructura socioeconómica (sistemas de agua potable, alcantarillado, lavaderos públicos, caminos rurales y puentes, muros de retención, pavimentación de calles y canales de drenaje), infraestructura productiva (irrigación por gravedad, centros recolectores y mercados), protección del medio ambiente (estufas lorena y reforestación) y servicios sociales (salud básica, nutrición y educación).

Lo que es menos claro es quién se beneficiará con estos proyectos. A diferencia del Fondo Social de Emergencia que dio prioridad a la generación de empleos para los "nuevos" pobres, creados por las medidas del ajuste, el FISS no tiene claro dicho perfil. El proceso de identificación de los grupos beneficiarios ha sido complejo y contradictorio, puesto que estuvo motivado por los requerimientos de las relaciones públicas, y, además, es vulnerable a la manipulación, según la conveniencia política. Originalmente, el FISS se comprometió con la intrincada tarea de compensar sólo a los pobres urbanos crónicos o a los "antiguos" pobres que sufrían los efectos del ajuste (Banco Mundial, 1990: 10). El Banco Interamericano de Desarrollo ahora tiene objetivos más amplios. Concibe que el FISS compensará a los más pobres, afectados por el ajuste, y desarrollará las necesidades de capital humano en los grupos más vulnerables y necesitados de la sociedad²⁷. Más aún, la prensa salvadoreña, animada por el gobierno, ahora presenta al FISS como el instrumento para erradicar la pobreza extrema²⁸. Así, resulta que el FISS tiene que cargar con la mitigación, la compensación y la erradicación de la pobreza, todo ello de una vez por todas y al mismo tiempo²⁹. Estos objetivos no son compatibles entre sí y las prioridades dependerán, en gran medida, de los factores contextuales. La confusión acerca de los objetivos significa que de las necesidades de los más pobres se puede prescindir potencialmente, especialmente si el go-

bierno considera al FISS menos como un instrumento para apoyar a los grupos vulnerables y más como un mecanismo para facilitar el proceso de ajuste. Por ejemplo, a medida en que se deteriore el desempleo urbano a consecuencia de la aplicación del paquete de ajuste, la presión sobre el gobierno para responder podría obligar al FISS a actuar³⁰. La falta de claridad sobre quién se beneficiará del FISS se complica por las consideraciones técnicas. Sin un mapa de la pobreza y sólo con datos superficiales, el FISS es incapaz de responder precisamente a las cuatro preguntas fundamentales de quiénes son los pobres, cuántos son, dónde se encuentran y qué quieren. En consecuencia, el FISS se ha visto forzado a dar respuestas aproximadas. El mejor estimado es el estudio del Ministerio de Educación de 1988 sobre la relación altura-edad de los niños de primer grado, el cual identifica 67 áreas municipales con desnutrición crónica. A esta lista se añaden otras 11 municipalidades, donde un estudio del Ministerio de Salud sobre el uso de los centros de salud ha identificado una elevada predominancia de las enfermedades intestinales. Por lo tanto, 78 áreas municipales rurales son consideradas zonas prioritarias.

Sin embargo, en esta selección existen problemas metodológicos. Los datos del centro de salud están distorsionados, puesto que el uso de dicho centro no está confinado a la población de la municipalidad donde éste se encuentra localizado. De la misma manera, aunque la información recogida en el estudio nutricional a nivel municipal puede ser desagregada para identificar las áreas de riesgo más elevado dentro del municipio, los datos sobre las dimensiones de la pobreza y el impacto del ajuste a nivel de los hogares y dentro de ellos no están disponibles. Esta no es una situación extraordinaria, pues pocos países tienen datos confiables sobre el impacto del ajuste a nivel de hogares. Por consiguiente, entre mejor identificado esté el grupo beneficiario, mejores datos se requieren para asegurar que únicamente dicho grupo sea cubierto.

Las consideraciones institucionales también contribuyen a que la identificación del grupo beneficiario sea irrelevante en gran medida. En realidad, el FISS financiará proyectos en las 262 áreas municipales del país. Esto se debe a que las 78



municipales del país. Esto se debe a que las 78 áreas municipalidades que tienen prioridad son incapaces de generar proyectos para gastar los fondos que se espera recibir. Obviamente, todas las áreas están afectadas por la pobreza, por lo tanto, restringir la distribución de los recursos alienaría la poderosa autoridad municipal de San Salvador, controlada por ARENA.

Además, la preferencia de la participación municipal como parte del proceso de descentralización ha llevado a los alcaldes de los catorce departamentos a entrar en el proceso del FISS. Esto ha provocado expectativas municipales sobre los fondos disponibles, especialmente después de una serie de talleres, en los cuales UNICEF explicó cómo incorporar a las mujeres en el entrenamiento, en la generación del ingreso y en los proyectos sociales.

El uso de las municipalidades implica que el gobierno local puede adaptarse para resolver las nuevas y crecientes responsabilidades. Es dudoso si las estructuras de los gobiernos locales pueden

desempeñar el rol que el FISS espera de ellas. La capacidad de los alcaldes para manejar el ciclo de un proyecto está limitada por los bajos niveles educativos, la inexperiencia administrativa y la elevada cantidad de personal no cualificado de las comunidades más pobres. Además, son las comunidades más pobres las que muestran menor capacidad para dominar el proceso de los proyectos del FISS. No sólo por los factores mencionados antes, sino también porque la manera para "hacer los proyectos" ha sido establecida de acuerdo a la experiencia del programa de CONARA "Municipalidades en acción".

La estrecha colaboración con las autoridades municipales, facilitada por el hecho de que la mayoría está controlada por el partido gobernante, contrasta con la relativa falta de atención dada a las organizaciones no gubernamentales y a los grupos comunitarios como agencias de desarrollo de proyectos. El contacto inicial con la comunidad de las agencias no gubernamentales no fue continuado, a pesar de la experiencia boliviana, en la

cual las agencias no gubernamentales complementaron efectivamente las intervenciones del sector público en términos de cobertura geográfica y sectorial. De hecho, en lugar de actuar como catalizador para crear vínculos más estrechos entre el gobierno y la comunidad de organizaciones no gubernamentales —que es el papel que el Fondo Social de Emergencia jugó con credibilidad—, el FISS trabaja en la dirección opuesta. El esfuerzo limitado para crear una estructura e incorporar a las organizaciones no gubernamentales en el FISS refleja la política del gobierno de trabajar con organizaciones que tienen vínculos probados con grupos empresariales y la relativa inexperiencia del Banco Interamericano de Desarrollo con las organizaciones no gubernamentales, orientadas a la asistencia social. La cautela y la falta de imaginación del Banco Interamericano de Desarrollo para enfrentar estas realidades le han impedido impulsar al gobierno para tratar con el sector de las organizaciones no gubernamentales, que este último considera "subversivas". Al contrario, el Banco Interamericano de Desarrollo no sólo ha ayudado a crear una serie de criterios de financiamiento que excluyen a los grupos de base comunitarios, sino que también ha aceptado el uso de métodos heterodoxos no participativos para generar el portafolio de proyectos preliminares³¹.

Inicialmente, en las primeras etapas del FISS, el gobierno exacerbó las relaciones ya tensas con las organizaciones no gubernamentales. Al mismo tiempo que se daba a conocer información sobre el FISS, el Ministerio de Planificación renovó sus ataques contra una serie de grupos que trabajaban con comunidades de desplazados³². La coincidencia hizo que estos grupos se resistieran aún más a trabajar con el FISS. El riesgo de esta estrategia es que las agencias con probada capacidad para llegar a los pobres urbanos y rurales se nieguen a colaborar con el FISS. Sin su participación, el FISS enfrenta dificultades cada vez mayores para identificar y llegar a los más pobres, así como la presión de los donantes bilaterales, puesto que sus contrapartes no son consideradas dignas por el FISS³³. Es probable que las agencias bilaterales condicionen los fondos a una mayor participación de las agencias no gubernamentales.

En contraste con la rápida creación del plan de rescate social, la formación del FISS ha sido lenta. Casi un año después de haber sido dado a conocer, el FISS aún no tiene otros resultados tangibles que una estructura administrativa bien organizada para transferir fondos a proyectos en pequeña escala³⁴. Aunque cuenta con una buena evaluación de los proyectos y procedimientos factibles, técnicas de costo beneficio y auditoría interna y externa para asegurar que el dinero sea gastado en aquello para lo que está entregado, la ausencia de datos básicos significa que el FISS no será capaz de beneficiar a los grupos prioritarios ni de evaluar el impacto global del programa. Sin embargo, esto no es importante, dado que más del 65 por ciento de la población vive en pobreza o en pobreza extrema. Probablemente, los pobres serán incluidos de una u otra forma en la mayoría de los proyectos. Sin embargo, el límite es más grave, puesto que el FISS fue diseñado sin consulta, sin discusión ni participación de los pobres o de sus grupos representativos. Esta situación se complica por la ausencia de las organizaciones no gubernamentales capaces de llegar a los pobres pragmáticamente. La importante lección del Fondo Social de Emergencia boliviano sobre la participación no encaja en la manera empresarial como el gobierno de El Salvador ve la pobreza y qué hacer con ella. A los pobres se les dice que pueden esperar, puesto que son considerados como objetos de la asistencia social. En el mejor de los casos, participarán como implementadores de los proyectos, pero como gobiernos municipales, con lo cual se reforzará la tradición de la toma de decisiones vertical y de la política autoritaria, las cuales nunca han sido bien recibidas por la actividad independiente de las comunidades. El alcance de la capacidad constructora y de la formación de capital humano está circunscrito también por el peso dado a los proyectos de corte asistencialista y por la relativa ausencia de actividades de formación y de desarrollo. La gente pobre sigue teniendo poco o ningún control sobre el dinero que el FISS consigue en su nombre; tampoco es consciente de su significado político, puesto que el FISS terminará sus operaciones en 1994, precisamente con la próxima elección presidencial³⁵.

4.3. La reforma del sistema de servicios sociales

Junto con el FISS existe un programa cuyo objetivo es "rehabilitar la capacidad del sector público para manejar y prestar servicios de salud y educación eficientemente en El Salvador" (Banco Mundial, 1991). Este programa pretende enfrentar los problemas de poca cobertura, distribución distorsionada e ineficiencia del sector público; para ello, el Banco Mundial ha concedido un préstamo de 75 millones de dólares. El programa tiene dos componentes. La primera busca mejorar la cobertura y la prestación de los servicios básicos; la segunda intenta una mejor eficiencia a través del desarrollo institucional de los tres ministerios comprometidos con el sector social —los de salud, educación y planificación. Las áreas beneficiarias son 80 municipalidades, rurales en su mayoría, que cubren aproximadamente el 30 por ciento de la población del país, identificadas como las más pobres por el estudio de nutrición del INCAP. La componente de servicios básicos en los sectores de salud y educación comprende cuatro programas cada una. Los programas de salud son los siguientes: fortalecimiento de los servicios básicos de salud, la integración de las actividades nutritivas y el apoyo a las iniciativas para una maternidad segura. Los programas educativos consisten en educación de pre-primaria, llevada a cabo por la comunidad; educación primaria a cargo de la comunidad, programas de nutrición escolar y evaluaciones anuales formativas. De todo ello se espera la reducción de los elevados niveles de mortalidad y morbilidad infantil y maternal y un aumento de la matrícula de niños rurales en pre-primaria y primaria.

El sector social del programa de rehabilitación busca replicar la experiencia chilena, haciendo más por los pobres con menos recursos, a través de la identificación precisa de los beneficiarios. En contraste con el caso chileno, que dependía de la capacidad administrativa municipal, las propuestas de El Salvador enfatizan sobremanera la participación creciente de la comunidad (Graham, 1990). De hecho, siete de las ocho componentes del programa identifican explícitamente el papel clave de los voluntarios comunitarios, de los promotores y de los comités de las poblaciones en la

distribución, el financiamiento y el consumo de los servicios sociales localmente. La trascendencia de la participación comunitaria para lograr los objetivos del programa está reconocida, "la participación comunitaria en el proyecto ayudaría a delegar la prestación de servicios a nivel local, contribuiría a disminuir las limitaciones financieras del gobierno y aumentaría la demanda por estos servicios. El proyecto propuesto proporcionaría un modelo para otras áreas pobres de El Salvador y pondría las bases para una descentralización efectiva de la prestación de los servicios sociales con la participación activa de la comunidad" (Banco Mundial, 1991: 16).

Sin embargo, no hay indicación alguna sobre la existencia de las estructuras necesarias en las municipalidades beneficiarias para proporcionar la requerida participación comunitaria. Más que recursos directos, orientados hacia las actividades comunitarias, destinados a impulsar los componentes participativos, el programa canaliza recursos para fortalecer funciones administrativas y de supervisión así como otras funciones administrativas de las estructuras ministeriales. No está claro cómo unos burócratas mejor formados y más eficientes pueden facilitar la participación comunitaria. Lo que la distribución de recursos parece implicar es que la mayoría de los programas del paquete, sino todos, tiene un valor intrínseco que automáticamente genera una positiva respuesta comunitaria para participar. Esto es contrario a la evidencia existente, la cual muestra que los complejos factores económicos, sociales y políticos locales con frecuencia se combinan para restringir la disponibilidad de voluntarios gratuitos para trabajar en proyectos de nutrición, salud y educación que aparentemente valen la pena (Moser y Sollis, 1991).

Dado que el programa de rehabilitación social apenas ha comenzado, es aún muy pronto para juzgar si tendrá éxito o fracasará al final. Sin embargo, una serie de aspectos de la historia rural salvadoreña sugiere que sin la debida atención a la participación comunitaria, lo más normal es que el programa fracase. El primer aspecto es que las élites locales nunca han tolerado grupos independientes, que canalicen bienes y servicios. En el pa-

sado, las organizaciones rurales estuvieron proscritas, de tal manera que los grupos identificados con los intereses campesinos surgieron con el apoyo de la Iglesia católica. Indudablemente, estos grupos podrán cumplir su papel como agentes para prestar servicios de educación y salud si cuentan con el apoyo adecuado. Esto es especialmente verdadero, dado que los grupos comunitarios están en competencia directa con las municipalidades, una prolongación del control de la élite, en cuanto a la prestación de servicios sociales.

El segundo aspecto es la arraigada actitud de desprecio hacia los campesinos, la cual proviene del período de la expansión cafetalera (Browning, 1971: 299). La población rural es vista en términos peyorativos —como indolente, miserable, supersticiosa y maleable. Estas percepciones han permitido la prosecución de una guerra sangrienta contra los campesinos sin mucha pena por parte del gobierno ni del ejército. Los acontecimientos de los diez años pasados, por lo tanto, sólo han servido para aumentar la desconfianza de los campesinos hacia las autoridades. Cuando las comunidades trataron de organizarse para exigir mejores servicios o para desarrollar actividades para ayudarse a sí mismas en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, en última instancia, el Estado frustró y destruyó esas iniciativas, en lugar de impulsarlas³⁶.

El tercer aspecto, las agencias gubernamentales han demostrado su incapacidad para ganarse la confianza de los campesinos, excepto en circunstancias especiales, cuando sincera aunque temporalmente, se han identificado con sus intereses. Si el gobierno fracasa en comprometerse en un esfuerzo para superar la desconfianza de los campesinos, no puede garantizar su participación a largo plazo (Huizer, 1973). El compromiso del gobierno con las comunidades, aunque está cambiando como parte de la dinámica iniciada con el proceso de paz, sigue siendo ambivalente. Las operaciones militares contra los civiles fueron un lugar común en muchas áreas cuya población se beneficiará con este programa³⁷. Además, aquellas comunidades que han establecido sus propios programas de base en salud y educación sospechan de las intenciones del gobierno, en cuanto a la imposición de un pro-

ceso de participación de arriba hacia abajo. La comunidad de repatriados de Nuevo Gualcho, por ejemplo, dijo al Ministerio de Educación que su sistema de escuelas comunitarias y de maestros había demostrado ser adecuado para disminuir la tasa de analfabetismo y que los maestros que les estaba ofreciendo serían mucho más útiles en los pueblos de los alrededores, donde había escuelas, pero sin maestros.

5. Conclusión

En su deseo de proporcionar soluciones al problema de baja cobertura y del uso ineficiente de los recursos así como de su distribución distorsionada, las instituciones de préstamo y el gobierno salvadoreño se han embarcado en políticas de descentralización y en políticas para atender a los más pobres de los pobres. La plétora de programas resultante analizados arriba se concentra en las municipalidades más pobres. En septiembre de 1991, nueve iniciativas diferentes, destinadas a beneficiar a los más pobres, estaban siendo llevadas a cabo por cuatro ministerios diferentes o por agencias financiadas por cuatro donantes distintos. Estos programas y sus fuentes de financiamiento se encuentran detallados en el Cuadro 3.

Todo esto muestra un esfuerzo impresionante en favor de los sectores más pobres. Sin embargo, el peligro consiste en que el volumen de las actividades planificadas impedirá la implementación seria de algunos programas, si no de todos. Incluso si llega a ser posible la requerida coordinación entre los ministerios para evitar la duplicación de esfuerzos, la duda sobre si esos programas podrán ser desarrollados efectivamente permanece. A pesar de los esfuerzos para normalizar el procedimiento de aplicación para los proyectos de base comunitarios, existen diferencias que con frecuencia reflejan los condicionamientos de las distintas instituciones financieras. Las discrepancias en los requisitos de aplicación entre CONARA y el FISS, por ejemplo, que a los funcionarios experimentados de San Salvador les parecen triviales, para las municipalidades se multiplican de tal manera que se vuelven obstáculos insuperables. En el pasado, CONARA enfrentó problemas en el diseño de proyectos, aconsejando en el mismo sitio.

Cuadro 3
Programas destinados a las áreas municipales más pobres de El Salvador

1. Evaluación de centros y puestos de salud	Gobierno japonés
2. Diseño de un sistema integrado de supervisión	Gobierno japonés
3. Programas suplementarios de alimentación (20,000 niños de 6 meses a 3 años)	Banco Mundial
4. Mejoras en la dieta alimentaria (4 a 10 años de edad)	Banco Mundial
5. Cupones para alimentos (36,000 beneficiados)	En estudio
6. Rehabilitación del sector de salud	Banco Mundial
a) Promotores de salud y parteras	
b) Servicio de primeros auxilios	
c) Educación nutricional y complementaria	
d) Iniciativa para maternidad segura	
7. Rehabilitación del sector educativo	Banco Mundial
a) Pre-primaria llevada a cabo comunitariamente	
b) Primaria llevada a cabo comunitariamente	
c) Programa de nutrición escolar.	
8. FIS	Banco Interamericano de Desarrollo
9. CONARA	AID

Fuente: Informe del segundo año de gobierno, op. cit. El Salvador: The rehabilitation of the social sectors, op. cit. MIPLAN (1991a), El programa económico y social del gobierno 1989-1994. Informe de la primera reunión del grupo consultivo (París, 15-16 de mayo de 1991), San Salvador.

Con el funcionamiento de dos agencias de transferencias, esos servicios son insuficientes para enfrentar problemas más complejos, surgidos cuando los funcionarios locales se encuentran con los diferentes formularios de aplicación de CONARA y del FISS. Aunque las dos agencias contribuyen a crear el problema, solamente los equipos de CONARA tienen capacidad técnica para comenzar a manejar los problemas, sobre todo cuando el FISS permanece como una agencia centralizada, a pesar de la decisión de establecer una pequeña oficina para consultas en San Miguel. Mientras tanto, CONARA no está dispuesta a asumir la resolución de problemas en una situación no creada por ella y cuando se espera resolverlos sin recursos adicionales.

La descentralización del sector social chileno

eliminó los retrasos e identificó mejor a los beneficiarios, porque existía una serie de datos sofisticados así como también estructuras burocráticas locales confiables. Las estructuras administrativas centralizadas y débiles de El Salvador no ofrecen estas ventajas. Al contrario, significan problemas fundamentales para los estrategas de las necesidades básicas. En primer lugar, los ministerios designados para llevar a cabo los programas descentralizados perdieron su capacidad para trabajar en las áreas rurales, incluso antes de que comenzara la guerra de diez años. En segundo lugar, los datos básicos necesarios para identificar a los beneficiarios potenciales no existen. En tercer lugar, las estructuras municipales que llevarán el peso de la implementación del programa no tienen experiencia en el diseño de proyectos, en su admi-

nistración ni en su evaluación. A pesar de tales obstáculos, la intención es moverse más rápido que Chile. El gobierno de Cristiani piensa completar en cuatro años lo que el gobierno de Pinochet hizo en diecisiete. Si bien el gobierno de Cristiani puede tener más voluntad política para obtener resultados, esta combinación de factores parece insuperable, dado que, prescindiendo del admirable objetivo de los programas sociales, la capacidad administrativa a nivel local simplemente no existe. El creciente atasco, provocado por la acumulación de programas en el nivel comunitario, sólo aumenta la incertidumbre acerca de que "la descentralización funciona" (Banco Mundial, 1990: 19).

El alivio de una pobreza crónica extensa y persistente en un país como El Salvador requiere soluciones radicales. El gobierno de Cristiani llegó al poder prometiendo que resolvería las necesidades básicas de los más pobres, transformando la estructura de la asistencia social del sector público. Por lo general, las necesidades básicas se enfrentan de modo más efectivo cuando se interviene a través de aquellos que están en necesidad, más que a través de quienes son capaces de exigir asistencia social, e implementando programas descentralizados a nivel local.

Si bien dar prioridad a los más pobres es un objetivo laudatorio, en los programas contra la pobreza del gobierno de Cristiani hay una serie de obstáculos operativos. En parte, ello refleja aspectos técnicos, tales como la ausencia de datos confiables sobre la extensión de la pobreza. Pero también son resultado del concepto gubernamental sobre el alivio de la pobreza. La aproximación estrecha tradicional y vertical elitista, especialmente en relación a la participación de los beneficiarios, se encuentra incluso en el FISS, que trata de presentar un nuevo estilo de funcionamiento más administrativo. La contradicción consiste en que mientras la política gubernamental implica un papel reducido en la provisión de la asistencia social, a las organizaciones en mejor posición para complementar al sector público se les ha adscrito un papel marginal. Por tanto, a diferencia del Fondo Social de Emergencia boliviano, el FISS aún debe reconocer la contribución positiva que pueden hacer las organizaciones no gubernamentales y las

organizaciones de la gente pobre, en el diseño e implementación de los proyectos.

A pesar de la retórica, se mantiene la preferencia por los proyectos implementados de arriba hacia abajo, a través de los gobiernos locales y de las agencias descentralizadas, tales como CONARA. Esto muestra que aunque la descentralización implica una mayor administración de recursos a nivel local, no se desea ceder poder ni autoridad a las organizaciones no gubernamentales ni a los grupos comunitarios. El programa para rehabilitar el sector social considera la participación comunitaria como clave en la distribución, el consumo y el financiamiento de los nuevos servicios, aunque la disponibilidad de recursos favorece el desarrollo institucional de las estructuras ministeriales, en lugar de la capacidad para expandirse a nivel comunitario. Sin una participación masiva y una creciente participación comunitaria es imposible que una estrategia de necesidades básicas tenga éxito. Pero esto requiere una nueva relación entre el gobierno y los sectores pobres de la población y sus organizaciones. Irónicamente, el esfuerzo del gobierno de Cristiani está, por lo tanto, limitado a subrayar el tema de la participación comunitaria. A menos que temas como este puedan ser tratados, la promesa de una nueva política social replicable en toda América Latina seguirá sin cumplirse.

Notas

1. El autor agradece a Caroline Moser, Alex Wide, Jored Cotler y Bonie Tenneriello por sus comentarios al primer borrador de este escrito.
2. El texto del discurso inaugural de Cristiani está reimpresso en *Estudios Centroamericanos*, 1989, 488: 521-527.
3. Discurso de año nuevo de Cristiani, 1991, *La Prensa Gráfica*, 15 de enero de 1991 e *Informe del segundo año de gobierno*, 1 de junio de 1991. San Salvador, mimeo.
4. Discurso presidencial de año nuevo, 1991, *La Prensa Gráfica*, 15 de enero de 1991.
5. Discurso presidencial de año nuevo, *op. cit.*
6. La belleza del argumento radica en que se duda no sólo de la habilidad de los demócrata cristianos, sino que, por asociación, también se duda de todos los partidos con mentalidad reformista en cuanto a su capacidad para administrar la política pública

- adecuadamente. Por supuesto, repetir esta parte del argumento proporciona ventajas políticas. Distín-gue esencialmente entre los dos gobiernos. Si el go-bierno demócrata cristiano parece ineficiente y carente de juicio, el de Cristiani se presenta como modelo de eficiencia, decisión y competencia.
7. "El plan de rescate social del gobierno. Discurso pronunciado por el presidente de la república, el 24 de agosto de 1989". *Estudios Centroamericanos*, 1989, 490-491: 764-767.
 8. Los extremadamente pobres son aquéllos cuyos ingresos son insuficientes para cubrir la canasta básica de alimentos, necesaria para cubrir los requerimientos nutricionales mínimos. Los pobres son aquellos cuyos ingresos son insuficientes para cubrir la canasta alimentaria así como también para la ropa, la vivienda, la educación y la salud.
 9. Entre 1988 y 1989, el ingreso real cayó, especialmente para el 30 por ciento más pobre de la población. La caída más severa fue experimentada por el 10 por ciento más pobre, cuyo ingreso nominal cayó 15 por ciento y cerca de 48 por ciento en términos reales, cuando el precio de los alimentos se toma en cuenta. Mientras tanto, el ingreso del 10 por ciento más alto muestra un incremento real, el único grupo que lo experimenta durante el período de 1988-1990.
 10. Esta sección se deriva de las conclusiones de un estudio excelente de J. Martínez *et al.* (1991).
 11. Esto fue implementado por el Ministerio de Educación y por el Ministerio de Salud Pública junto con el Programa de Seguridad Alimentaria para Centroamérica, que cubrió 3,554 escuelas públicas, en 243 de las 262 áreas municipales; las únicas áreas municipales no cubiertas fueron las de Morazán, San Miguel y Chalatenango. Más de 120,000 niños en edad escolar, entre los seis y los nueve años de edad fueron evaluados, lo que representa el 84 por ciento aproximadamente del total estimado la primera vez en 1988.
 12. Ahuachapán, Cabañas y Morazán son los tres departamentos con la mayor cantidad de áreas municipales con una prevalencia elevada o muy elevada, demostrando con ello que son áreas subdesarrolladas, no sólo en términos del estatuto nutrición y de la disponibilidad de la alimentación, sino también en términos de su condición socio-económica general. Además de esto, es significativo que estos tres departamentos tienen la proporción más alta de niños de ocho y nueve años en primer grado.
 13. Browing describe cómo en el departamento de Cabañas el crecimiento demográfico y las demandas de una agricultura de subsistencia en los cincuenta dieron origen al crecimiento del número de pequeños propietarios y a la destrucción de los recursos naturales. La tierra apropiada para bosques y forraje fue dedicada al cultivo, con lo cual la producción de frijol, maíz y arroz cayó, a pesar del incremento de la cantidad de tierras cultivadas. Sólo el maicillo, un cultivo adecuado para los suelos pobres, experimentó un incremento en la cantidad de tierras cultivadas, en la producción y en los rendimientos. Tradicionalmente, el maicillo era forraje animal, pero en la década de los cincuenta formaba parte importante de la dieta cmapesina, a pesar de ser menos nutritivo que el maíz. Ver pp. 266-269.
 14. El documento de Márquez es considerado por el Banco Mundial como un estudio seminal, no oficial, sobre la pobreza y las necesidades básicas en el El Salvador. Márquez es un economista del Banco Mundial, que trabaja en FUSADES, un centro de investigación que asesora al gobierno salvadoreño en asuntos políticos. Márquez es esposo de Mima Liévano, la Ministra de Planificación.
 15. Los ejemplos de Chile y Bolivia han sido ampliamente estudiados y se ha escrito sobre ellos. Ambos están legitimados por su incorporación en las formas tradicionales de pensamiento. Los arquitectos del Fondo Social de Emergencia boliviano actúan, por ejemplo, como consultores tanto del Banco Mundial y de los gobiernos. Cualquier gobierno es capaz de identificar qué es aceptable y qué debe ser incluido en las peticiones de financiamientos. Ver Banco Mundial (1988), Banco Mundial (1990a) y S. Jorgensen *et al.* (1991).
 16. El Banco Mundial aprobó dinero para un programa de formación después del terremoto en un tiempo récord de nueve meses, dado que se trataba de un caso de emergencia natural. El acuerdo de préstamo estuvo en la asamblea más de un año esperando su ratificación. La formación comenzó tres años después del terremoto y ya no fue una formación de emergencia. Luego se consideró como un programa vocacional ordinario, pero su continuación debilitó los esfuerzos del Banco Mundial para reformar el sector educativo y formativo. A comienzos de 1991, el programa fue detenido. La manipulación política del préstamo por parte de la asamblea, dominada por ARENA, no pasó desapercibida, planteando que si los préstamos de emergencia no son usados en un tiempo apropiado serán cancelados. Entrevistas en el Banco Mundial, marzo de 1991.
 17. Entrevistas en El Salvador en julio de 1991.
 18. Un intento para hacer una mejor presentación de CONARA se encuentra en "Los programas de

- CONARA como compensación de los efectos de ajuste estructural económico". *Industria*, 1990, 32: 88-91. Igualmente ilustrativa es una comparación de las descripciones de CONARA en dos evaluaciones llevadas a cabo por el *Research Triangle*. La primera, en 1988, reconoce plenamente el papel contrainsurgente de CONARA y dice que "CONARA administra un programa de contrainsurgencia al cual se refieren con frecuencia como plan nacional". La segunda, en 1990, describe a CONARA como una institución que "en 1983 comenzó a coordinar varios esfuerzos gubernamentales para buscar medidas no militares para combatir la contrainsurgencia". Ver *Research Triangle Institute* (1988), *CONARA Impact Study*, p. ii y *Research Triangle Institute* (1990), *Impact Evaluation: Special Programs in Chalatenango and The Eastern Region*, p. 2.
19. El *Diario Latino*, bombardeado en 1990, es el único periódico que publica historias negativas de CONARA. Por ejemplo, "Pobladores de Chalatenango denuncian a alcaldes", *Diario Latino*, 29 de septiembre de 1990.
 20. Visita de campo a San Miguel, octubre de 1989.
 21. "Los cien primeros días de ARENA", *Estudios Centroamericanos*, 1989, 490-491: 631-647.
 22. *Ibid.*, 636.
 23. "BID elogia características del Fondo de Inversión Social", *El Mundo*, 21 de noviembre de 1990.
 24. El borrador del primer manual de proyectos, escrito por un arquitecto, estaba orientado casi exclusivamente hacia proyectos de infraestructura. Fue rechazado y el FIS sugirió incluir más proyectos sociales. El proceso señala no sólo el desconocimiento de lo social, sino también una curiosa confusión entre lo social y lo infraestructural. A nadie se le hubiera pasado por la cabeza pedir planos de una casa a un sociólogo o a un científico social, sin embargo, un arquitecto fue considerado capaz para establecer los fundamentos de un fondo social.
 25. Reunión con Luis López Lindo, director ejecutivo del FISS, 8 de julio de 1991.
 26. Según la posición de los funcionarios de la AID en El Salvador, ésta no tiene intención de financiar el FISS, porque es "un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo". Esta declaración contrasta con la afirmación hecha por el Banco Mundial y el gobierno salvadoreño, en el sentido de que la AID apoya al FISS. Entrevistas en la AID, El Salvador, 15 de julio de 1991 y 16 de julio de 1991.
 27. Documento del proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo.
 28. Hubo una serie de artículos en los periódicos sobre el FISS, a finales de 1990. La afirmación de que el FISS erradicará la pobreza se encuentra en "Erradicar pobreza tratará Fondo de Inversión de E.S.", *La Prensa Gráfica*, 10 de septiembre de 1990; "Fondo de inversión contribuirá a erradicar extrema pobreza", *El Mundo*, 5 de septiembre de 1990. Un ejemplo de que el FISS no sería rechazado es "97% Fondo de Inversión será para combatir la pobreza", *El Diario de Hoy*, 24 de octubre de 1990.
 29. Varias palabras son usadas indistintamente para describir los fondos sociales y lo que pretenden lograr. Mitigar y aliviar significan suavizar; compensar significa restituir; erradicar significa extinguir y paliar significa moderar. Sería útil que en lugar de usar palabras sinónimas se hiciera un uso más preciso del lenguaje.
 30. Las protestas de los trabajadores ante el proceso de privatización de las agencias públicas y ante las otras medidas del ajuste comenzaron a principios de 1991, aumentaron en julio y desembocaron en una huelga general en agosto de 1991. *Proceso*, 1991, 482: 12-13; 484: 12-13.
 31. El método curioso y muy heterodoxo para identificar proyectos se describió en su totalidad en una reunión con un funcionario del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el 8 de julio de 1991. Para cumplir con los requisitos del Banco Interamericano de Desarrollo y producir en breve un portafolio de proyectos de 8 millones de dólares, el FISS anunció, a través de los medios de comunicación social, una especie de competencia. Invitó a los ingenieros y arquitectos recién graduados y desempleados a visitar las comunidades pobres, sin hacerles ninguna introducción, sin pagarles y sin viáticos, para diseñar esbozos de los proyectos. El incentivo era que aquellos cuyos proyectos fueran aceptados como parte del portafolio podrían implementarlos. La formación de los profesionales significaba, por supuesto, que los proyectos de infraestructura serían favorecidos sobre los sociales. La visión de la comunidad de este proceso no está documentada por supuesto.
 32. "Vinculan Tutela legal, UNTS y debatistas con subversivos", *El Diario de Hoy*, 14 de febrero de 1991.
 33. Las agencias bilaterales europeas y la comunidad económica, que son consideradas donantes potenciales del FISS, están financiando programas humanitarios de largo plazo, con resultados satisfactorios, a través de muchas de aquellas agencias consideradas como vinculadas a los "subversivos".
 34. Las entrevistas con los empleados del FISS no dejan lugar a dudas sobre el entusiasmo y el compro-

- miso de trabajar para los pobres en la estructura del FISS. Se está desarrollando un buen espíritu de equipo, el cual, indudablemente, contribuirá a resolver muchos problemas. El punto es que, aunque el diseño del instrumento es correcto técnicamente, es el instrumento equivocado para la tarea asignada. Es como si un carpintero tuviera un serrucho perfecto, cuando lo que tiene que hacer es clavar clavos.
35. Entrevistas en El Salvador, julio de 1991. Una observación similar fue hecha por personal de AID. Entrevistas del 17 y 18 de julio de 1991.
 36. Los últimos y difíciles días de un programa de desarrollo rural integrado, en la región de San Francisco Gotera, en el departamento de Morazán, son recordados por todos vivamente, por quienes participaron y por quienes no participaron. Fue organizado por la Iglesia católica a mediados de los setenta y financiado por agencias de desarrollo internacional. Primero enseñó técnicas agrícolas mejores, conservación de suelos y luego salud e higiene, y, eventualmente, hubo alfabetización. Sin embargo, fue un proyecto tan exitoso e independiente, que debió ser abandonado cuando la Guardia Nacional comenzó a matar a sus dirigentes, descuartizándolos y dejando sus restos como una advertencia. Ver R. Bonner (1984), pp. 83-84.
 37. El problema de imagen que tiene el gobierno ante los pobres puede verse en los acontecimientos de la ciudad Segundo Montes, un asentamiento de refugiados repatriados, en el departamento de Morazán, y en la pequeña comunidad urbana Soledad viudad de Alas, a principios de agosto de 1991. En este último caso, miles de recogedores de basura y sus familias fueron sacados de sus champas por más de quinientos efectivos de la Policía Nacional, de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda, quienes hicieron cumplir una orden judicial a favor del propietario de la tierra, una compañía constructora que tenía planes para convertir la zona en un exclusivo cementerio jardín. La ironía de que los ricos se preocupen más por sus muertos que por los pobres fue captada por algunos de los afectados. En Segundo Montes, el ejército inició un operativo de dos días con el siguiente resultado: 4 civiles heridos, 21 personas dañadas por el uso indiscriminado de gas lacrimógeno, y 500 gallinas muertas. Un testigo presencial describe cómo los soldados dispararon indiscriminadamente, insultaron a los habitantes y amenazaron con un segundo Mozote. *Carta a las Iglesias*, 1991, 239: 4-7.

Bibliografía

- Bonner, R. (1984). *Weakness and Deceit*, Times Books, New York.
- Browning, D. (1971). *El Salvador: Landscape and Society*, Oxford, Clarendon Press.
- Cañas, A. (1989). "La guerra en los primeros cien días de ARENA", *Estudios Centroamericanos*, 1989, pp. 669-683.
- Graham, C. (1990). *From emergency employment to social investment: changing approaches to poverty alleviation in Chile*, trabajo presentado en la conferencia de Liverpool, Oxford, CERC: "Transición a la democracia en Chile".
- Hirschman, A. (1991). *The rhetoric of reaction: perversity, futility and jeopardy*, Cambridge Mass, Belknap.
- Huizer, G. (1973). *Peasant Rebellion in Latin America*, Penguin, Harmondsworth.
- Jorgensen, S.; M. Grosh y M. Schacter, eds., (1991). *Easing the poor through economic crisis and adjustment, the story of Bolivia Social Fund*, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Programme report N° 3, World Bank, Washington D.C.
- Martínez, J.; Lisandro Abrego; Herman Rosa y William Pleitez (1991). "La erradicación de la pobreza en El Salvador: elementos para un enfoque alternativo", *Política Económica*, Vol. 1:4, enero de 1991.
- Marques, J. (1990). *Towards a strategy to address the basic needs of the poor in El Salvador*, FUSADES, Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES), Documento de Trabajo N° 11, San Salvador.
- Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Asistencia Social y Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano (CADESCA/CEE) (1988). *Primer censo nacional de talla en escolares de primer grado de educación básica de El Salvador*, San Salvador, mimeo.
- Ministerio de Planificación (1991). "El desafío de los años noventa: crear condiciones para erradicar la extrema pobreza", *La Prensa Gráfica*, 7 de febrero de 1991, pp. 16-17.
- Ministerio de Planificación (1991a). *The Social Investment Fund - SIF. Purpose, organization and financial plan*. mimeo.
- Moser, C. (1991). *From marginality to vulnerability: the changing agenda of social policy from residual welfare to compensatory measures*, trabajo presentado en el IDS, University of Sussex, Conferencia

del 25 aniversario, 6-9 de noviembre de 1991.

Moser, C. y Sollis, P. (1991). "Did de project fail? A community perspective on a participatory primary health care project", *Development in practice: an oxfam journal*. Vol 1:1, pp. 19-34.

Saborio, S. (1990). "The smaller countries: Central America", en Williamson, J. (ed.). *Latin American adjustment. How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C., pp. 279-302.

Sollis, P. (1991). *Multi-lateral agencies and NGOs in the context of policy reform*, estudio presentado en la conferencia de WOLA sobre "Changing US and multilateral policy towards Central America", Washington D.C., junio de 1991.

White, A. (1973). *El Salvador*, Praeger, New York.

World Bank (1988). *Targeted programmes for the poor during structural adjustment*, World Bank, Washington D.C.

World Bank (1990). *Poverty alleviation, basic social services and social investment in Guatemala, El Salvador and Honduras*, Washington D.C.

World Bank (1990). *World development report*, World Bank, Washington D.C.

World Bank (1991). *El Salvador: the rehabilitation of the social sectors*, informe preparado para la primera reunión del grupo consultivo sobre El Salvador (mayo 15-16 de 1991), Country Department II, Latin America and the Caribbean Regional Office, World Bank. Washington D.C., mimeo.

