

# El desafío de la pobreza y la concertación social

Carlos Briones

## Resumen

*La tesis que se defiende en esta páginas afirma que si la creación del foro tiene como objeto "lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes", no puede limitarse a ser un simple "mecanismo para concertar medidas que alivien el costo social del programa de ajuste estructural", sino que debe de abordar el problema crucial de concertar una estrategia anti-pobreza de largo plazo y concertar las líneas básicas y las políticas públicas fundamentales, superando la temporalidad de los gobiernos, porque todo ello sería el resultado del acuerdo de los actores sociales principales y del Estado.*

### 1. El escenario de la concertación

La culminación de las negociaciones de paz constituye el marco global en el que se va a desarrollar el primer intento serio de concertación económica y social.

El Acuerdo firmado en Chapultepec ha redefinido sustancialmente la distribución de los recursos del *poder* existentes en la sociedad salvadoreña. La redefinición de los principios doctrinarios de la Fuerza Armada, la redefinición de su misión exclusivamente en términos de defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio y la determinación de la obligación de la Fuerza Armada de aceptar todo cambio político o social que emane del ejercicio de la voluntad soberana del

pueblo, constituyen la base para una refundación de las relaciones de la sociedad civil con el *Estado* y sus instituciones y el principio de una verdadera democracia política.

Al redefinir la distribución de los recursos de poder, se redefine igualmente el estilo de hacer política que estaba asentado en la preeminencia del Estado y del sistema político sobre la sociedad civil. El Acuerdo establece el mecanismo de la concertación económica y social como un marco para la participación de los diferentes actores sociales en el diseño de las políticas públicas, al precisar la creación de un *foro* para la concertación con participación igualitaria de los sectores gubernamental, laboral y empresarial que tendrá entre sus atribuciones *definir su estructura operativa* y

*las temáticas de discusión y concertación.*

Es evidente, entonces, que el nuevo escenario político surgido del Acuerdo ofrece la oportunidad histórica para utilizar el mecanismo de la concertación como un mecanismo de consulta y participación de los agentes sociales en la búsqueda de soluciones nuevas para algunos de los problemas básicos del país.

Esta búsqueda de soluciones nuevas y concertadas debe desarrollarse, no obstante, en un nuevo marco macroeconómico bastante restrictivo y definido en gran medida por la implementación de un programa de ajuste estructural. Este ajuste trasciende los límites de un simple programa económico para convertirse en un programa de *refundación societal* al plantear una retirada casi total del *Estado* de la economía y su sustitución por el mercado como mecanismo fundamental de regulación social.

Sin embargo, no es exclusivamente el desarrollo del ajuste estructural lo que define el nuevo marco macroeconómico en que se deberá realizar la concertación. En primer lugar, recordemos que la década actual comienza con inexistencia de un sector exportador dinamizador y capaz de asegurar una fuente suficiente y estable de divisas, que garantice, en el mediano y largo plazo, la superación de la restricción de la balanza de pagos. La pérdida de dinamismo del sector exportador obedece fundamentalmente a las profundas transformaciones experimentadas en la demanda internacional de productos básicos.

Tras el deterioro del índice ponderado de precios reales de los principales productos exportados por América Latina (-20 por ciento entre 1980 y 1989), se encuentra "una fundamental inadecuación entre la estructura de la demanda, la producción y la tecnología de la economía internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas" (CEPAL, 1990, p. 24). Las perspectivas de los productos tradicionales de exportación no son nada favorables - "el precio del café se ha derrumbado este año para alcanzar su más bajo nivel en diecisiete años— y las exportaciones agrícolas no tradicionales no muestran capacidad para constituirse en un seguro relevo.

El segundo hecho que define el entorno macroeconómico es la crisis fiscal del Estado, que limita su capacidad para promover una política de transformación productiva de largo plazo como también su capacidad para atender las crecientes demandas sociales de los grupos organizados de la sociedad. La crisis fiscal no se limita a un profundo desequilibrio de ingresos y gastos, sino que se caracteriza fundamentalmente por una posición patrimonial frágil (deuda pública grande) y sobre todo por la incapacidad del Estado para constituir una deuda pública interna voluntaria, lo cual limita en extremo sus posibilidades para obtener capacidad financiera para sus diferentes compromisos<sup>1</sup>.

El tercer hecho que define el entorno de la concertación está dado por la gravedad del deterioro de los ingresos reales de la gran mayoría de la población salvadoreña y por el importante aumento de la extensión de la pobreza durante los años ochenta.

El foro de concertación económica y social va desarrollarse, entonces, en un espacio político abierto a la búsqueda de soluciones nuevas de consenso y de mayor participación, pero también va a desarrollarse dentro de un entorno económico que restringe los problemas y las soluciones. En este sentido, es necesario comprender que la concertación no puede ser un mecanismo para transformar radicalmente la realidad económica política y social de un país, ni tampoco una fórmula para mantener el orden establecido. La concertación debe ser entendida como un proceso donde los actores sociales participantes, responsablemente se ponen de acuerdo sobre la prioridad de algunos problemas y sobre los mecanismos de solución, sin renunciar necesariamente a los principios básicos de sus proyectos fundamentales, pero al mismo tiempo sin desentenderse del principio elemental de que es la realidad misma la que impone una jerarquía en los desafíos económicos y sociales que una sociedad debe afrontar de cara al futuro.

A este respecto hay que aclarar que no se propone que el procedimiento de búsqueda de soluciones esté exclusivamente fundado en el pragmatismo, pues como bien señalaba Ignacio Ella-curía, "el pragmatismo parte de la idea de que la

## **Proponer como objetivo central de la concertación la formulación de una estrategia de erradicación de la pobreza simplemente significa jerarquizar entre los problemas y las soluciones.**

posibilidad no tiene nada que ver con la normatividad y de que siempre es mejor algo que nada” (Ellacuría, 1981, p. 297). Partir de la realidad significa más bien, desde la visión de Ellacuría, “que se va a proceder a partir de los hechos reales que conforman la realidad salvadoreña para leer desde ellos los principios de solución” (1981, p. 297), evitando ser intransigente por “principismo” o acomodaticio por “pragmatismo”.

### **2. La concertación social: una estrategia nacional para la erradicación de la pobreza**

En mayo de 1981, cuando el diálogo entre el FMLN y el gobierno parecía una utopía, Ignacio Ellacuría planteó, en un artículo, titulado “¿Solución política o solución militar para El Salvador?”, una aproximación metodológica para abordar y desapasionar el problema de una solución negociada. En ese artículo, del cual hemos entresacado las citas anteriores, Ellacuría plantea que una “solución verdadera es, a su vez, aquélla que no sólo resuelve de hecho un problema sino que lo resuelve definitivamente porque realmente se acomoda a las raíces del problema y propone realistamente los remedios profundos adecuados, que son a la vez ajustados y justos” (1981, p. 297); más adelante subraya que si el punto de partida para la búsqueda de soluciones deben ser los hechos mismos, pero como no todos los hechos tienen la misma significación, validez o jerarquía, entonces, para encontrar soluciones “se trata, por lo tanto, de descubrir, describir e interpretar aquellos hechos reales que pueden llamarse también fundamentales y que constituyen en su unidad los elementos determinantes de la situación actual” (Ellacuría, 1981, p. 299).

Esta aproximación metodológica sigue teniendo una validez trascendental para acordar soluciones en el marco del foro de concertación económica y social. El argumento que trataremos de desarrollar es que si la creación del foro tiene como objeto “lograr un conjunto de amplios acuerdos

tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes”, no puede limitarse a ser un simple “mecanismo para concertar medidas que alivien el costo social del programa de ajuste estructural”, sino que debe de abordar el problema crucial de *concertar una estrategia antipobreza de largo plazo* y concertar las líneas básicas y las políticas públicas fundamentales, superando la temporalidad de los gobiernos porque todo ello sería el resultado del acuerdo de los actores sociales principales y del Estado.

Lo anterior no significa que no se puedan o se deban discutir en el foro de concertación otros problemas o las demandas específicas de algunos sectores, por el contrario, se considera al foro como una oportunidad histórica para establecer acuerdos que modernicen con justicia las relaciones obrero-patronales y también para alcanzar compromisos en el campo institucional, tendientes a establecer un nuevo marco normativo de las actividades económicas. Proponer como objetivo central de la concertación la formulación de una estrategia de erradicación de la pobreza simplemente significa jerarquizar entre los problemas y las soluciones para proporcionar una “imagen-objetivo” al proceso de desarrollo y una trayectoria a la política económica.

Para fundamentar nuestro argumento de que la “solución verdadera” pasa necesariamente por la concertación de una estrategia “nacional” de erradicación de la pobreza es preciso demostrar que la necesidad de esta concertación surge de la realidad de los hechos.

#### **2.1. El primer hecho fundamental es que la pobreza tiene raíces estructurales y, por lo tanto, el principio de solución debe necesariamente abordar causas y no exclusivamente efectos.**

En muchos círculos se tiende a enfatizar que los años ochenta fueron los años de una “década perdida” y a asociar la crisis económica experi-

mentada, las políticas económicas implementadas y la guerra misma con la magnitud de la extensión de la pobreza, que aqueja a la mayoría de la población salvadoreña. Sin embargo, como puede observarse en el Cuadro 1, el carácter masivo de la pobreza, si bien se ha agravado durante los años ochenta, no es novedoso ya que no constituía un fenómeno marginal de lo que podría denominarse el período de la pre-crisis.

**Cuadro 1**  
**El Salvador: hogares en situación de pobreza**  
**1976-1977**  
(Porcentajes)

	Urbanos	Rurales
Total hogares	361,151	437,055
Pobres	50.0	90.0
Extrema pobreza	20.0	50.0
Pobreza relativa	30.0	40.0
No pobres	50.0	10.0
Línea de pobreza extrema per-cápita	¢36.69	¢36.69
Línea de pobreza relativa per-cápita (2 veces LP extrema)	¢79.38	¢79.38

*Fuente:* elaboración propia en base al cálculo del costo de la Dieta 2 de SECONAN para 1979 con los precios medios registrados por DIGESTYC para ese año ("La canasta básica", MIPLAN 1989) y deflactada por la variación de precios registrada entre 1977 y 1979 (1.2669) y los ingresos familiares per-cápita registrados en la "Distribución del ingreso por deciles de familias, encuesta de hogares agosto 1976-julio de 1977".

El hecho de que la mitad de los hogares urbanos y la casi totalidad de los hogares rurales se encontrasen en situación de pobreza a finales de un período de crecimiento económico, en el cual el producto interno bruto experimentó una variación media anual de aproximadamente 5.5 por ciento (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Departamento de Economía, 1986) constituiría una evidencia irrefutable de las raíces estructurales de la pobreza que afecta a la población salva-

doreña.

El modo de funcionamiento de la economía salvadoreña durante el período de la pre-crisis tendía a excluir sistemáticamente a la gran masa de la población —o en el mejor de los casos a incorporarla muy lentamente al disfrute de los beneficios del crecimiento económico—, revelando el hecho fundamental de que la excesiva desigualdad y concentración inicial del poder económico y social tienden a reproducir la exclusión social y la pobreza y a limitar la capacidad del *Estado* para actuar como instancia correctora de la desigualdad en la apropiación del ingreso.

Por otra parte, la magnitud de la extensión de la pobreza entre las familias rurales probaría la falsedad del argumento de que éstas se han empobrecido como consecuencia de la crisis de los años ochenta. Para la mayoría de los hogares rurales, a finales de los años setenta, el problema de la pobreza no se presentaba como una insuficiencia y una baja diversidad en el consumo cotidiano, sino más bien como un problema vital de sobrevivencia ya que, prácticamente, uno de cada dos hogares se encontraba por debajo de la línea de pobreza extrema, es decir, presentaba condiciones de vida marcadas por la indigencia.

En el Cuadro 2 puede observarse cómo los miembros de los hogares rurales más representativos, presentaban, en 1978, una grave inadecuación calórica (la relación entre las calorías consumidas y las necesidades de calorías según la edad y el sexo), que se constituía en un factor generador de desnutrición y de alta morbi-mortalidad infantil.

Los datos del Cuadro 2 permiten constatar que más del 90 por ciento de los miembros de los hogares rurales seleccionados presentaban limitaciones para satisfacer adecuadamente su reproducción fisiológica, evidenciando el carácter excluyente del sistema de "plantación-minifundio", prevalente en dicho período.

En síntesis, los datos presentados sobre la magnitud de la extensión de la pobreza a finales de los años setenta, sugieren que los niveles de pobreza alcanzados en la crisis (el 61.4 por ciento de los hogares urbanos estaba bajo la línea de pobreza y el 29.6 por ciento estaba en situación de pobreza

**Cuadro 2**  
**El Salvador: adecuación calórica según el tipo de ocupación**  
**del mayor perceptor de ingreso del grupo familiar (1978-1979)**

	Minifundistas		Jornalero agrícola		Trabajador familiar rural	
Total (personas)	613,077	100.0	1,033,816	100.0	180,184	100.0
Adecuación menos del 65%	556,806	90.8	897,456	86.9	171,352	95.1
Adecuación del 65% al 74%	19,995	3.3	45,721	4.4	3,373	1.9
Adecuación del 75% al 84%	10,605	1.7	27,548	2.7	1,492	0.8
Adecuación del 85% al 99%	1,815	1.3	18,773	1.8	799	0.4
Adecuación de más del 100%	17,856	2.9	44,318	4.3	3168	1.8

*Fuente:* (Briones, 1987) en base a indicadores IPROS-MIPLAN-SIECA, 1983.

extrema, en 1990, Briones, 1991) no son independientes de los niveles de pobreza originales (la pre-crisis). De tal forma que aquéllos no son el resultado exclusivo de los cambios bruscos experimentados por los ingresos familiares durante los años ochenta, sino que responden, en gran medida, a las características estructurales propias del ordenamiento económico-institucional, del acceso históricamente limitado a los activos productivos por parte de la mayoría de la población salvadoreña y a la creciente incapacidad de la economía para crear suficientes empleos productivos.

**2.2. El segundo hecho fundamental es que la pobreza actual es de carácter masivo y crónico, lo cual limita la eficacia de las soluciones de carácter compensatorio.**

El problema de la pobreza y su carácter masivo han alcanzado por fin el reconocimiento social. Actualmente es común escuchar entre los diferentes sectores sociales, y particularmente entre los funcionarios gubernamentales, que la mayoría de la población salvadoreña está afectada de una u otra forma por la pobreza.

Este re-descubrimiento de la realidad salvadoreña y el reconocimiento de que los programas de ajuste estructural tienen costos sociales, en el sentido de que afectan negativamente las condiciones de vida de los asalariados y de otros perceptores de rentas fijas, ha llevado al diseño de la imple-

mentación parcial de políticas y medidas que buscan compensar estos perniciosos efectos de carácter transitorio.

Sin embargo, el problema de la pobreza en El Salvador es aún más grave, ya que a su carácter masivo se añade la peculiaridad de que también es fundamentalmente una pobreza de tipo crónico, es decir, de que en la mayoría de casos la pobreza de los individuos es heredada y hereditable, en un círculo vicioso que reproduce sistemáticamente la situación de pobreza.

Para sustentar esta afirmación usaremos los resultados de un estudio reciente que estratifica los hogares urbanos, según su condición de pobreza<sup>2</sup>. De acuerdo a este trabajo, en 1990 (Cuadro 3) los hogares urbanos que presentaban características de padecer una situación de pobreza persistente, es decir, aquellos con un largo pasado de pobreza, representaban el 51.7 por ciento del total de los hogares.

Los datos del Cuadro 3, nos muestran en forma clara la gravedad del problema de la pobreza y la polarización de la misma entre las poblaciones más urbanas y las más rurales. Primero, habría que resaltar el bajo porcentaje de hogares (20.0 por ciento) que puede satisfacer plenamente los criterios que definen a los en verdad no pobres, por percibir ingresos superiores al mínimo (374.88 colones per cápita), que definía la línea divisoria de

**Cuadro 3**  
**El Salvador: hogares urbanos egún condición de pobreza (1990)**  
 (Porcentajes)

	Total Urbano	5000 y más AMSS	2001 a 5000 viviendas	0 a 2000 viviendas	viviendas
Hogares en pobreza crónica	51.7	35.5	57.8	69.8	73.0
Hogares en pobreza reciente	9.7	14.0	6.4	5.0	6.4
Hogares con carencias básicas	18.6	17.2	22.5	18.9	15.9
Hogares en plena integración social	20.0	33.3	13.3	6.3	4.4

*Fuente:* Briones, 1991.

la pobreza (MIPLAN, 1990), los cuales, además, no presentan ninguna carencia crítica en materia de necesidades básicas insatisfechas. Por otra parte, debe resaltarse la relación inversa existente entre la incidencia de la pobreza y el tamaño de las ciudades, lo que muestra una "ruralización" de la pobreza, en la medida en que la pobreza crónica tiende a generalizarse, y los hogares con plena integración social se reducen, a medida que la población es más pequeña y su organización económico-social presenta más características rurales que urbanas. Este último hecho evidencia la incidencia de lo que se ha denominado el "problema agrario"<sup>3</sup>, en la configuración de una matriz reproductiva de pobreza crónica.

Si consideramos ahora el perfil de los hogares en situación de pobreza crónica —que constituyen el núcleo básico de la población en situación de pobreza—, observaremos que estos presentan una intensidad de pobreza muy grave y condiciones favorables para garantizar su reproducción en el tiempo. En el Cuadro 4, podemos observar la intensidad de la pobreza que afecta a los hogares en pobreza crónica.

Si adoptamos como indicador de la intensidad de la pobreza la brecha existente entre los ingresos corrientes percibidos por las familias en estado de pobreza crónica (el ingreso medio per cápita mensual) y los ingresos mínimos que definen las líneas

**Cuadro 4**  
**El Salvador: ingresos medios de los hogares urbanos en situación de pobreza crónica (1990)**

	Hogares en extrema pobreza	Hogares pobres	Total
Hogares	142617	129891	272508
% sobre total hogares urbanos	27.1 %	24.6 %	51.7 %
Ingreso medio per-cápita	¢101.4	¢240.5	¢163.6
Línea de pobreza extrema	¢187.4	¢187.4	¢187.4
Línea de pobreza relativa	¢374.8	¢374.8	¢374.8
Ingreso medio/línea pobreza extr.	0.54	1.28	0.87
Ingreso medio/línea pobreza rel.	0.27	0.64	0.44
Promedio personas por hogar	5.25	4.7	5.0

*Fuente:* Briones, 1991.



de pobreza, observamos que *el 27 por ciento de los hogares urbanos por lo menos debería duplicar el ingreso familiar percibido para alcanzar una situación de indigencia "aceptable,"* es decir, una situación en la cual si gastaran todo su ingreso en alimentos lograrían cubrir el mínimo de los requerimientos nutricionales. Este mismo grupo de familias, para alcanzar la frontera divisoria entre los pobres y los no pobres, debería multiplicar por 3.7 veces el ingreso percibido. El incremento promedio del ingreso familiar de estas familias debería ser de 1,442.91 colones por mes y por familia aproximadamente.

Para tener una idea más clara de la magnitud del problema, supongamos que se adopta una política de transferencias compensatorias que únicamente tenga como objetivo eliminar la situación de extrema pobreza, elevando los ingresos familiares de los extremadamente pobres para convertirlos en "simplemente" pobres. Considerando la diferencia de ingresos medios per cápita, se deberían transferir 730.27 colones mensuales a cada familia aproximadamente, es decir, 104.1 millones de colones mensuales, que, en 1990, equivalían al 27.5 por ciento de los ingresos corrientes del sector público no financiero<sup>4</sup>.

Evidentemente, el volumen de transferencias requerido no sólo nos demuestra la inviabilidad de combatir la pobreza mediante mecanismos indirectos de transferencias fiscales, sino que reafirma el carácter estructural del problema y la necesidad de soluciones que afecten sus raíces estructurales.

La cuestión fundamental es ¿cómo incrementar significativa y permanentemente los ingresos familiares de los pobres? Esta cuestión apunta a soluciones más complejas que las que se derivarían de un planteamiento más reduccionista del problema, aquel que sólo se pregunta ¿cómo aliviar o mejorar las condiciones de vida de los pobres?

Las soluciones derivadas de la primera pregunta afectarían las diferentes variables vinculadas directamente con la capacidad de satisfacción de las necesidades de las familias —entre las más importantes: el nivel de ingreso corriente y la calidad del patrimonio de activos que proporcionan servicios de consumo básico—; en cambio, las solucio-

nes derivadas de la segunda pregunta apuntarían más bien a cómo incrementar y diversificar al acceso de los pobres a los bienes o servicios gubernamentales.

La realidad de estos hogares y de sus condiciones de vida obliga a plantearse la búsqueda de soluciones desde la primera pregunta, ya que su situación de pobreza no es el resultado de una pérdida ni de una insuficiencia temporal de ingresos, sino que es, más bien, la consecuencia de la asociación de un conjunto de factores, que han generado y reforzado las barreras que limitan las posibilidades de encontrar salidas para escapar del círculo vicioso de reproducción de la pobreza.

Entre estos factores juegan un papel fundamental la precariedad de la inserción laboral de los miembros en edad de trabajar de los hogares pobres y el bajo nivel educativo de los mismos. Datos en la "Encuesta de hogares" de 1990 señalan que el 53 por ciento de los jefes de hogar y el 54.8 por ciento de los cónyuges de los hogares en situación de pobreza crónica, poseen como nivel educativo tres o menos años de estudio. Este hecho, evidentemente, limita en gran medida las posibilidades para una inserción laboral aceptable para esta fuerza de trabajo, obligándola a desarrollar ocupaciones de alta precariedad laboral.

En el Cuadro 5 podemos observar cómo en la fuerza de trabajo primaria de los hogares pobres crónicamente predominan las ocupaciones con fuerte probabilidad para generar ingresos débiles e inestables: trabajo por cuenta propia y ocupaciones temporales.

Es necesario, señalar que en los cónyuges de esos hogares la inserción laboral es todavía más precaria, ya que más del 60 por ciento de los cónyuges que trabajaba lo hacía en actividades por cuenta propia (Briones, 1991).

En síntesis, la vinculación de la pobreza con las características ocupacionales sugiere que será muy difícil superar la pobreza de los individuos y de los hogares si no se produce también una mayor capacidad de empleo en la economía y una mejora de la productividad (por la elevación de la dotación capital-trabajo) en las ocupaciones por cuenta propia del sector informal.

**Cuadro 5**  
**El Salvador: hogares urbanos**  
**en pobreza crónica según categoría ocupacional**  
**del jefe de familia (1990)**  
**(Porcentajes)**

Categoría ocupacional	Extremadamente		
	Total	Pobres	Pobres
Total	100.00	100.00	100.00
Patrono	3.14	3.03	3.25
Cuenta propia	36.37	40.61	32.47
Fam.no remunerado	0.51	0.53	0.49
Asal. permanente	31.92	21.23	41.79
Asal. temporal	24.90	30.10	20.09
Servicio doméstico	3.15	4.50	1.92

*Fuente:* Briones, 1991.

Las características de la pobreza urbana en El Salvador se constituyen así en hechos reales que portan "las premisas de la respuesta, las bases de la solución" (Ellacuría, 1981) al mostrar la naturaleza estructural del problema, la magnitud del desafío para su solución y la limitación —aunque no niega su importancia— de aquellos programas cuyo diseño se enfoca más al alivio de la situación que ha crear las bases para superarla.

**2.3. El tercer hecho fundamental es que siendo una pobreza de carácter masivo y persistente se vuelve obligatorio entenderla como una situación-límite, generadora de conflicto social, por lo tanto, exige acuerdos nacionales para asumir el diseño y la ejecución de una estrategia efectiva para erradicarla, como una opción por la democracia.**

Desde 1981, Ignacio Ellacuría señalaba que el dato básico que definía la situación límite en que se encontraba el país era la gravedad de la injusticia estructural, que oprime a la mayoría del país y más claramente advertía que "la situación-límite se está presentando en forma de conflicto social y de conflicto armado por su misma condición de situación límite, porque es una situación desesperada que ha llevado en su desesperación objetiva y subjetiva hasta el límite... la situación ha llegado a

tal límite de desesperación y conflictividad que se ha convertido en una guerra civil declarada" (Ellacuría, 1981, p. 301).

Pasarían muchos años para que este dato básico fuese recogido por algunos sectores de derecha como una causa real del conflicto armado. El 16 de enero de 1992, en la firma del Acuerdo de Chapultepec, el presidente Cristiani reconoció de manera clara que, "...la crisis en que se vio envuelta la nación salvadoreña en el último decenio no surgió de la nada ni fue producto de voluntades aisladas, esta crisis tan dolorosa y trágica tiene antiguas y profundas raíces sociales, políticas, económicas y culturales...".

Evidentemente, la identificación parcial o compartida de la existencia de un problema —y de sus posibles causas— constituye un punto de partida elemental para poder establecer un proceso de concertación de soluciones. Sin embargo, es también claro que la identificación del problema no significa, necesariamente, acuerdos en los principios de solución sobre todo cuando hay posiciones tomadas y, lo que es más grave aún, cuando estas posiciones son cerradas.

Entonces, para avanzar en la concertación y en el encuentro de soluciones verdaderas es esencial mantener una actitud de apertura y de flexibilidad para dejar que sea la realidad misma la que vaya señalando las soluciones.

Una estrategia "nacional" contra la pobreza no puede pretender ser maximalista y olvidar tanto la magnitud del problema —que demanda tiempo para ser solucionado— como el entorno político y económico en que se realizaría de concertarse su ejecución. Tampoco puede ser una estrategia "desconectada" del resto de políticas económicas, que asuma únicamente formas compensatorias, porque los principios o dogmas del enfoque global que guía la política económica impiden su incorporación explícita y limitan su papel en la definición de los objetivos y los instrumentos.

El criterio de que el crecimiento económico debe propiciar un aumento más acelerado de los niveles de bienestar de los grupos de menores ingresos, obliga a repensar las políticas destinadas a fomentar dicho crecimiento y sobre todo obliga a

repensar y a diversificar las políticas sectoriales de apoyo productivo, en la medida en que la asignación de recursos ya no puede obviar el objetivo de promover la equidad ni las oportunidades económicas para los más pobres.

Ignorar que la aplicación de algunos instrumentos de política económica pueden exacerbar el conflicto social al privilegiar exclusivamente su eficiencia tecno-económica sin considerar su impacto en la distribución del ingreso o en la extensión de la pobreza, constituye una forma de autoritarismo económico similar al desarrollado por la planificación centralizada y verticalista de las economías del este, con la sola diferencia de que el Estado omnipotente es sustituido por el mercado omnipotente.

La realidad de los hechos —pobreza masiva y crónica— exige, pues, asumir que desburocratizar la administración pública y desregular la economía no equivale a la no intervención del Estado en el campo económico-social, ya que si bien puede aceptarse el principio de subsidiaridad —que supone que el Estado debe delegar responsabilidades en aquellas instancias de la sociedad civil que están más capacitadas para ejecutarlas— hay que recordar que “el Estado puede ejercer funciones de suplencia en situaciones excepcionales, cuando sectores sociales o sistemas de empresas demasiado débiles o en vías de formación, sean inadecuados para su cometido” (Juan Pablo II, *Centesimus annus*, 96).

La pobreza masiva es una situación excepcional, la inexistencia o insuficiencia de sistemas de apoyo productivo para los pobres constituye también una situación excepcional, que justifica evaluar y diseñar formas de intervención *ad hoc* en favor de los pobres.

La construcción de una estrategia nacional exige considerar que, aun manteniendo su trayectoria básica, el actual programa económico puede ser modificado y enriquecido para incorporar las circunstancias y condiciones concretas que emanan de la realidad salvadoreña. La concertación econó-

mico-social supone, en última instancia, abandonar las concepciones normativas que derivan todas las acciones y medidas de la norma-objetivo en una aplicación mecánica de los principios, para asumir una concepción estratégica, en la cual las acciones surjan de la realidad, del análisis de lo posible y de la asimilación de la existencia de jerarquías y conflictos entre los objetivos de los diferentes grupos sociales.

En síntesis, si bien es cierto que sin crecimiento económico no se puede desarrollar una estrategia sustentable de erradicación de la pobreza de largo plazo, también es cierto que esta estrategia no puede fundamentarse en la vieja y desmentida concepción del “rebalse económico”, por tanto, la estrategia económica no puede limitarse exclusivamente al desarrollo de un sistema económico y social que garantice únicamente la libertad individual, la propiedad privada y la libre competencia, sino que debe asumir explícitamente, como principal objetivo de ese sistema en construcción, erradicar la pobreza y propiciar el mayor grado de democratización económica.

### 3. La concertación de la estrategia antipobreza: un principio de solución verdadera

La idea básica es que la adopción de una estrategia nacional que tenga como objetivo central el ataque frontal de la pobreza constituye la condición necesaria para la verdadera democratización de la economía. La adopción de este objetivo central redefine la estrategia de desarrollo, porque afecta tanto la captación y redistribución del excedente económico, como el rol que desempeñan los principales agentes que intervienen en el campo económico.

Como bien lo ha señalado UNICEF, en su trabajo sobre un “Ajuste con rostro humano”, esta alternativa de ajuste requiere de una consideración explícita del impacto de cada uno de los instrumentos elegidos sobre los grupos vulnerables, de tal manera que las prioridades no estén centradas únicamente en los macroequilibrios globales del

**La pobreza tiene raíces estructurales y, por lo tanto, el principio de solución debe necesariamente abordar causas y no exclusivamente efectos.**



sistema, sino que incorporen en su diseño la mejora de las condiciones de vida y de las oportunidades económico-sociales de los pobres.

La concertación de una estrategia antipobreza constituye una transformación racional del sistema y una modernización social, ya que, si está bien diseñada, puede contribuir a la distribución del poder económico, sin por ello convertirse en un juego de suma cero.

La necesidad de una mayor distribución del poder económico —entendido este último como base de capacidad de decisión, de libertad y de participación social— ha sido reconocida por el mismo Banco Mundial (1990) al señalar la importancia de mejorar y aumentar el acceso de los pobres a los activos productivos y también la importancia de mejorar el rendimiento de los activos que ya están en manos de los pobres. El Banco Mundial es claro cuando afirma que “los pobres carecen por lo general de bienes, además de tener ingresos bajos. En las economías locales en las que la riqueza y el nivel social se derivan de la tierra, las unidades familiares desfavorecidas normalmente poseen poca o ninguna tierra. Existe una fuerte correlación entre la pobreza y la carencia de tierras en Asia Meridional, el sur de Africa y gran parte de América Latina” (Banco Mundial, 1990, p. 36).

Evidentemente, el diseño de una estrategia antipobreza o de democratización económica, debe de asumir las restricciones del mismo proceso de concertación y de su entorno político y económico, ya que la democracia exige descartar opciones autoritarias, sean éstas en favor de los pobres o en favor de los ricos.

La concertación nacional para diseñar una estrategia antipobreza debe partir de la identificación de las características básicas de los pobres, es decir, de los factores subyacentes que explican su pobreza y de la consideración explícita de los factores que inciden directamente y a corto plazo sobre sus condiciones de vida.

Los pobres son pobres en capital físico y capital humano (tanto en cantidad como en calidad), son pobres en poder político y poder social (tienen una muy baja capacidad para hacer “oír” sus de-

mandas y reivindicar sus derechos) y son pobres en conocimientos técnicos y en credenciales socio-familiares. Esta pobreza fundamental los condena a una inserción laboral precaria que, a su vez, los conduce a una pobreza de ingresos monetarios y de patrimonio de bienes de consumo básico.

Para romper el engranaje de la pobreza, son necesarias políticas redistributivas que afronten el problema de la concentración de los activos productivos y de los recursos de poder social en pocas manos. Las políticas anti-pobreza puede ser fundamentalmente de tres tipos: (a) redistribución de los activos existentes, (b) redistribución de los activos futuros (redistribución de la inversión) y (c) redistribución del ingreso o del consumo mediante transferencias (Banco Mundial, 1976).

El problema para afrontar la pobreza mediante la transferencia de activos existentes es conocido. Por lo general encuentra una fuerte oposición política por parte de los actuales poseedores de los activos y en muchos casos pueden desestimular la inversión privada y la producción misma, sobre todo cuando la redistribución es concebida como un juego de suma cero o de compensaciones muy débiles para los perdedores.

No obstante, lo anterior hay un acuerdo casi generalizado a propósito de la tierra (un activo no reproducible): en relación a la propiedad y seguridad de la tenencia de la tierra se hacen necesarias las transformaciones que impulsen un mayor grado de redistribución de aquella si se quieren hacer más productivos los pobres (Banco Mundial, 1976 y 1990).

En relación a las transferencias de ingreso o de bienes de consumo hacia las familias más pobres, es evidente, a la luz de los datos, que, aunque constituyen un componente necesario para elevar el bienestar de las familias pobres, difícilmente podrían mantenerse en la magnitud y temporalidad requerida. Las políticas de transferencias han mostrado sus limitaciones como mecanismos para superar la pobreza, aun en aquellos países del primer mundo que han implementado políticas estatales de caridad social organizada.

Sin embargo, también en este caso es incuestionable que las políticas de refuerzo directo del

consumo básico de los hogares en pobreza extrema constituyen una pre-condición para que éstos puedan aprovechar las políticas destinadas a generar las oportunidades de ruptura del círculo vicioso de la pobreza. La relación entre mejoramiento de la nutrición y mejoramiento de la capacidad de aprendizaje sería uno de los muchos casos que se pueden citar de interacción positiva de las políticas de transferencias directas de bienes de consumo (por ejemplo, alimentos para los escolares) y políticas de inversión en capital humano. En este sentido, estaríamos totalmente de acuerdo en el diseño y la expansión de este tipo de política social compensatoria, a condición de que se inserte dentro de un conjunto más amplio de políticas de ataque frontal a las causas y manifestaciones de la pobreza.

Sin duda, la redistribución dinámica de la riqueza es la que menor grado de conflicto presenta y la que, además, se constituye en una erogación productiva para el Estado. Esta redistribución se constituye fundamentalmente en una redistribución por la inversión y, más específicamente, una redistribución de la inversión pública. Se trata de asumir explícitamente que "la asignación de la inversión no se puede separar de la distribución de su producto... y... además de la asignación de la inversión de acuerdo a los sectores de la producción, también necesitamos considerar la asignación de la inversión entre los *stocks* de capital de los diferentes grupos socio-económicos" (Banco Mundial, 1976, p. 75). Los mecanismos de este tipo de redistribución son fundamentalmente tres: el crédito productivo, la inversión pública en infraestructura productiva y el gasto público social. Este tipo de redistribución por la inversión busca, entonces, desarrollar una política que contribuya a elevar permanentemente la productividad y las oportunidades económicas de los pobres.

Teniendo en consideración lo anterior, y asumiendo el foro de concertación como una oportunidad histórica para refundar los roles de los agentes sociales de cara a la construcción de El Salvador del siglo XXI, creemos que la discusión en el foro debería tener como objetivos principales alcanzar acuerdos concertados en las materias siguientes.

(a) *Políticas de producción selectivas hacia los pobres.* La concertación partiría de la idea fundamental de que invertir en los pobres es beneficioso para toda la sociedad. En tal sentido, el diseño de esta macropolítica será guiado por el objetivo de elevar sistemática y significativamente los activos físicos productivos en manos de los pobres.

En general, esto supone un aumento y un cambio de orientación de la inversión pública, así como también un mayor acceso al crédito productivo por parte de los pequeños productores. Se trata, utilizando la expresión acuñada por CEPAL (1990), de promover una *transformación productiva con equidad*, mediante la reconversión productiva de los microproductores, así como también de aquellas formas de producción asociativas de "trabajadores-propietarios".

La modernización agrícola no puede excluir a los sistemas de producción campesina y la modernización de la producción campesina no puede resultar del libre funcionamiento de las leyes del mercado. Por tanto, en el espacio rural, la concertación social debe procurar no solamente garantizar el máximo acceso posible de los campesinos a las tierras con vocación agrícola, sino también reorientar la inversión pública de la infraestructura agrícola hacia las propiedades agrícolas de los pobres.

Esto requiere una concertación sobre las siguientes medidas: (a) institucionalización de la concertación de la política agraria, mediante la creación de un Consejo Nacional Agrario con representación amplia del gobierno y de todos los sectores sociales relacionados con la actividad agropecuaria; (b) refuerzo extraordinario y significativo de los recursos financieros del llamado Banco de Tierras y modificación de la Ley para Financiamiento de la Pequeña Propiedad Rural (art. 21) para permitirle a dicho banco comprar tierras independientemente de que exista una solicitud previa por parte de algún interesado (beneficiario) para adquirirlas. Esta modificación permitiría al banco actuar más ágilmente en el "mercado" imperfecto de tierras con vocación agrícola ya que de un simple intermediario de una operación de

## La pobreza actual es de carácter masivo y crónico, lo cual limita la eficacia de las soluciones de carácter compensatorio.

compra y venta pasaría a ser un comprador activo de tierras; (c) reorientación de los gastos sectoriales del gobierno (infraestructura y desarrollo de la producción) en el espacio rural hacia la configuración de amplias bases productivas en zonas de concentración de propiedad campesina (individual o cooperativa).

Se trataría de garantizar el desarrollo territorial, mediante la ejecución simultánea o consecutiva de la inversión productiva y de la inversión social. La reorientación de las inversiones públicas trataría de implementar pequeñas obras de riego, depósitos de granos, conservación de suelos, etc. Adicionalmente, como parte de la reorientación del gasto, se concentraría la atención de las diferentes dependencias gubernamentales vinculadas al sector agropecuario en el diseño e implementación de un sistema de apoyo técnico y financiero que facilite una integración favorable del sistema de producción campesina con el resto de sectores productivos.

En el espacio urbano, es fundamental masificar el apoyo crediticio y el apoyo técnico hacia las llamadas actividades informales. La mayoría de la fuerza de trabajo primaria ocupada de los hogares en pobreza crónica labora en el sector informal — el 59.9 por ciento de los jefes y el 83.8 por ciento de los cónyuges (Briones, 1991). Considerando las limitadas posibilidades del sector moderno para crear empleos a un ritmo suficiente para absorber esta mano de obra y la nueva que ingresará al mercado en los próximos años, es imprescindible contar con un esquema organizacional *ad hoc* de apoyo técnico-financiero para las actividades informales, que les permita, por la mejora del entorno institucional en que interactúan, acrecentar sus condiciones de reproducción.

La necesidad de implementar un sistema de apoyo especializado y masivo para la pequeña producción o producción popular, responde a criterios realistas. En primer lugar, la modernización del sistema financiero (los bancos comerciales y las asociaciones de ahorro y crédito) tiene muy poco que ofrecer en términos de masificación del

acceso de los pequeños productores a los recursos crediticios, por el hecho de que la intermediación financiera de carácter privado busca sobre todo maximizar el rendimiento de sus colocaciones y minimizar los riesgos asociados a la concesión y recuperación de los préstamos, lo cual hace poco atractiva la diversificación de su cartera en préstamos pequeños.

En segundo lugar, el apoyo requerido por una buena parte de los pequeños productores no se limita al apoyo financiero, ya que en muchos casos la expansión de las actividades productivas está más limitada por las deficiencias en la capacitación técnica (del propietario y, o de los trabajadores) y por las restricciones de la comercialización del producto. En El Salvador, la oferta no formal de capacitación técnica es extremadamente limitada (INSAFORP y CENAP por el sector público, y FEPADE por el sector privado) y, además, por lo general no está diseñada ni dirigida para propiciar la elevación de la productividad en el sector informal.

Evidentemente, la responsabilidad de una masificación supervisada del crédito y del apoyo técnico directo no podría ser asumida por organizaciones con objetivos múltiples como el Fondo de Inversión Social, ni tampoco por los llamados "Bancos de Trabajadores", los cuales, por lo exiguo de su capital (veinte mil colones, art. 38 de la Ley de las Cajas de Crédito y de los Bancos de los Trabajadores), difícilmente podrían asumir el desafío de la democratización del crédito.

Por lo anterior, sería necesario concertar un sistema de apoyo para la economía popular, el cual debería, además, caracterizarse por permitir una participación amplia y por su apertura, tanto en su dirección como en el diseño y en la ejecución de sus programas, a las asociaciones productivas comunales y a las organizaciones no gubernamentales de promoción del desarrollo.

Este sistema podría tomar la forma de un consejo o corporación nacional, encargado de coordinar las políticas de apoyo al sector informal y po-

pular, así como también de financiar su ejecución, descentralizada y ampliamente participativa, en términos de entidades de apoyo (como en Colombia y Ecuador) o bien sustentarse en la creación de un organismo específico, no gubernamental, sin fines de lucro y con participación abierta, pero especializada, que diseñaría y ejecutaría, con apoyo del gobierno, la política de desarrollo del sector informal (el caso de Perú).

No se trata necesariamente de crear nuevos entes burocráticos, sino de asumir la responsabilidad de crear una estructura institucional —que puede aprovecharse de la experiencia y de la capacidad instalada y desarrollada por parte de otras instituciones y organizaciones no gubernamentales— que gire alrededor de la idea de promover la dinámica organizativa de los diferentes tipos de unidades económicas populares y, en la medida de lo posible, en torno a la promoción del desarrollo comunal participativo.

(b) *Políticas para mejorar las oportunidades de movilidad social ascendente de los pobres.* Como se ha señalado anteriormente, el objetivo de la concertación no puede limitarse a la compensación del deterioro de los niveles de vida de las mayorías populares consecuencia de la implementación de los programas de ajuste estructural. El objetivo debe ser la creación de condiciones que permitan una elevación permanente de sus condiciones de vida y, por tanto, debe considerar la mejora de la cantidad y calidad de sus canastas efectivas de consumo de bienes y servicios.

La recuperación del progreso social descansa, en buena medida, en el aumento de los montos y de la eficiencia del gasto social; se trata, pues, de concertar sobre los montos y la orientación del gasto social. Es fundamental fijar un piso presupuestario en materia de gasto social de cara a la satisfacción de las necesidades básicas —educación, salud y vivienda— y de cara a la obligación de aumentar el capital humano del país para los desafíos que plantea la nueva economía mundial.

Este piso de gasto social efectivamente realizado no debería ser inferior al 10 por ciento del PIB, considerando la magnitud de la pobreza existente en el país. Conviene señalar que, de acuerdo a la

clasificación sectorial de los gastos y compromisos del presupuesto general (informes complementarios del Ministerio de Hacienda), los gastos y compromisos en sectores de desarrollo social, entre 1970 y 1973, representaron el 6 por ciento del PIB; entre 1976 y 1980, el 6.7 por ciento del PIB; y, entre 1981 y 1988, únicamente el 5.3 por ciento del PIB. En Costa Rica, en cambio, en 1962, el gasto público social representó el 12.6 por ciento del PIB, mientras que la media de los países de bajos ingresos representaba el 7.4 por ciento del PIB (Petrei, 1987).

Evidentemente, se trata de asignar más y de gastarlo mejor, por tanto, se trata de concertar sobre el diseño de un sistema de política social más pluralista y más coordinado. Este sistema debe ser más *participativo* y más *transparente*. Debe estimular el máximo de interacción entre el sector público y el sector voluntario, conformado por las organizaciones sin fines de lucro, dedicadas a la promoción del desarrollo humano. Partiendo de que la política social debe estar guiada por los criterios de *integralidad* —consideración de medidas complementarias para atacar la asociación de factores de producción de la pobreza— y de *focalización* de los recursos en los más necesitados, debe considerarse obligatoriamente que la capacidad de la administración pública es limitada para desarrollar programas sociales eficaces y eficientes; por lo tanto, la participación social debe ampliarse (convertir en sujetos a los beneficiarios) y la ejecución debe descentralizarse para catalizar y canalizar las energías y los conocimientos de las organizaciones que trabajan a nivel local con los pobres. Como bien han señalado algunos autores (De la Piedra, 1989), estos últimos recursos (conocimiento y presencia local) constituyen incluso una fuente no tradicional de recursos para la política social, ya que disminuyen los costos de los programas y aumentan la efectividad de los mismos por la acumulación de experiencias sobre el problema y las soluciones. Concertar la política social significa integrar esfuerzos y soluciones, significa concertar prioridades y concertar sobre fuentes y usos de los recursos.

Se trata, pues, de establecer prioridades transparentemente en la asignación de recursos del pre-

supuesto social para evitar que éste sea una adición heterogénea de demandas insituacionales con muy poca coordinación y con posibilidades de duplicación de esfuerzos. Se trata también de diseñar mecanismos de financiamiento que garanticen un aumento del financiamiento doméstico del gasto social para asegurar, en primer lugar, que no se cambian beneficios presentes por deuda futura (gasto social financiado con préstamos externos) y, en segundo lugar, para garantizar transferencias netas hacia los pobres. Para esto último habría que considerar las experiencias de financiamiento con impuestos específicos (el caso Costa Rica) o bien establecer una concertación más amplia sobre la política tributaria, considerando la necesidad de ampliación del gasto social. Igualmente, debería de considerarse el uso de los recursos derivados de la mejora de la posición patrimonial del Estado como consecuencia de la privatización (el caso México, que utiliza los recursos liberados con la reducción de la deuda interna para dedicarlos al gasto social permanente).

La concertación de la política social debería considerar como mínimo los siguientes aspectos:

- Establecer un subsistema en la administración pública para diseñar, coordinar y ejecutar la política social. Este subsistema actuaría como un "gabinete social" al más alto nivel y estaría obligado a consultar, integrar y planificar el *presupuesto social*. Este subsistema estaría abierto a los diferentes actores de la sociedad civil quienes, a través de él, podrían integrar sus demandas y sus esfuerzos. La participación de diferentes instancias de la sociedad civil evitaría la "politización" del gasto social y la burocratización de su ejecución.
- La masificación de los programas controlados de alimentación infantil en las escuelas públicas, para elevar la matrícula, disminuir deserción escolar, mejorar alimentación—nutrición y contribuir a la reducción del gasto de satisfacción de las necesidades básicas de las familias pobres.
- Establecer un sistema eficiente de comercialización subsidiada de bienes de consumo esencial. La red de centros de distribución de-

bería estar focalizada en los lugares de vivienda de los pobres y la ejecución administrativa debería de ser no gubernamental. Este sistema podría unir la participación de la empresa privada que ayudaría a establecer el sistema minorista de ventas y vendería una parte de su producción de bienes básicos a precios de costo; la participación del gobierno apoyaría financieramente el proyecto y proporcionaría apoyo técnico y logístico, y la participación de algunas organizaciones no gubernamentales con amplia experiencia en trabajos de desarrollo de comunidades pobres podría igualmente llevar a la participación de otras asociaciones no lucrativas (asociaciones de defensa del consumidor, fundaciones privadas, etc.). En resumen, la institución ejecutora podría funcionar como una fundación sin fines de lucro con lo cual ganaría agilidad financiera y legitimidad social.

- Establecer un programa masivo de nivelación educativa de la fuerza laboral. Como no se trataría exclusivamente de educación formal, podría estudiarse la responsabilidad educativa de los patrones para con los trabajadores con educación primaria incompleta. Se trata no sólo de elevar la calidad educativa de los pobres, sino de mejorar la calidad de la fuerza de trabajo.
- Establecer un amplio programa de mejoramiento y desarrollo comunal que integre obras de infraestructura social básica para mejorar los estándares de calidad de los servicios habitacionales a que tienen acceso los pobres.
- Desarrollar al máximo una infraestructura de salud comunitaria que priorice la salud preventiva y el mejoramiento de las condiciones nutricionales de la población pobre como mecanismo para reducir los niveles de morbilidad infantil.
- Establecer un programa de subsidio alimentario para aquellos hogares en situación de indigencia.
- Evaluar las posibilidades para extender la cobertura de la seguridad social básica (enfermedad y maternidad) hacia los sectores actualmente excluidos.

(c) *Política de empleo y salarios*. La concertación debe abordar necesariamente el problema de los salarios mínimos, dada la enorme pérdida acumulada del poder adquisitivo de los asalariados. Esta concertación de ingresos debe ser realista y tomar en cuenta las restricciones de cada lado: los costos para los empresarios, las restricciones presupuestarias para el gobierno y el nivel de vida para los trabajadores.

No debemos olvidar que uno de los pilares principales de la estabilidad social es la existencia de un clima de expectativas positivas sobre las posibilidades de mejoramiento de las condiciones de vida ("efecto túnel", Hirschman, 1980). Evidentemente, uno de los factores que influye en estas expectativas es la recuperación o ganancia del poder adquisitivo de los salarios. En tal sentido, la concertación social debe considerar como un elemento básico de la estabilidad social la construcción de los mecanismos institucionales que permitan discutir y concertar la política salarial.

Otro tema a considerar sería el de la extensión de los programas de empleos de emergencia. El problema aquí es cómo orientar la movilización adicional y temporal de la fuerza de trabajo de los pobres hacia obras que sean beneficiosas para ellos mismos y vayan generando una capacitación laboral adicional. En este tipo de programa se vuelve necesaria la participación de las organizaciones comunitarias.

Finalmente, es necesario volver a señalar que nuestra idea de asumir el compromiso con los pobres como base de la concertación no significa que en el foro de concertación económica y social no se deban abordar otro tipo de problemas básicos como son la privatización, la redefinición del papel del Estado, la configuración de nuevas y más modernas relaciones obrero-patronales, etc. El énfasis sobre la necesidad para concertar una estrategia nacional antipobreza, obedece al convencimiento de que si se van a reclamar sacrificios o si van a existir costos sociales en el proceso de transformación productiva de la economía y de la sociedad salvadoreña es también necesario que exista un perfil claro de los ganadores netos y que estos ganadores (los pobres de hoy) comiencen, lo más rápidamente posible, a percibir beneficios pa-

ra poder convertirse en constructores y en parte activa de la nueva sociedad salvadoreña.

### Bibliografía

- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial, "La pobreza"*. 1990.
- Bresser Pereira, L. C. "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", en *Pensamiento Iberoamericano*, 1991, 19.
- Briones, Carlos. "La pobreza urbana en El Salvador: características y diferencias de los hogares pobres 1988-1990". IIES-UCA, 1991.
- CEPAL. "Transformación Productiva con Equidad". LC/g 1601-p, Santiago de Chile, 1990.
- Departamento de Economía de la UCA. "Dinámica y crisis de la economía salvadoreña", *ECA*, 1986, 447-448.
- De la Piedra, E. "Como recuperar el progreso social en América Latina". Informe N° 17, Seminario del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Banco Mundial, 1989.
- Ellacuría, Ignacio. "¿Solución política o solución militar para El Salvador?" *ECA*, 1981.
- Juan Pablo II. *Centesimus annus*. 1991.
- Petrei, Humberto A. "El gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina. ECIEL/Serie documentos, Río de Janeiro, 1987.
- UNICEF. *Ajuste con rostro humano*. México, 1987.

### Notas

1. Evidentemente, la superación de la crisis fiscal requiere de la recuperación de la capacidad de ahorro del Estado, es decir, de un aumento del ingreso corriente y una disminución del gasto corriente. Esto implica necesariamente reformas profundas en la administración pública y un incremento de la carga tributaria. Estas medidas representan costos para los diferentes sectores sociales y, por lo tanto, resistencias; sin embargo, si no se asume la idea de que se enfrenta una crisis fiscal, muy poco puede hacerse en el futuro para estimular el desarrollo socio-económico (Ver Bresser Pereira, 1991).
2. *Hogares en situación de pobreza crónica* son aquellos con ingresos familiares por debajo de la línea de pobreza y con una o más necesidades básicas insatisfechas. *Hogares en pobreza reciente* son aquellos que sólo muestran ingresos por debajo de la línea de pobreza. *Hogares con carencias inerciales* son los que tienen ingresos que los sitúan por arriba de la línea de pobreza, pero con una o más necesidades básicas insatisfechas. *Hogares de plena integración*

*social* son los que muestran ingresos por encima de la línea de pobreza y no tienen carencia de necesidades básicas (ver Briones, 1991).

3. El problema agrario podría resumirse como insuficiente acceso a la tierra, bajos ingresos laborales para los trabajadores agrícolas, insuficiente acceso crediticio para los campesinos y bajos niveles de inversión pública, social y productiva en los espacios rurales. Los hogares pobres a los que se refiere el Cuadro 3 en las poblaciones de 0 a 2000 viviendas son urbanos, pero dadas las características de estas

pequeñas poblaciones, los datos sugieren una alta incidencia de la pobreza en los hogares rurales, que constituyen el entorno de esas pequeñas aglomeraciones urbanas.

4. Los ingresos corrientes de 1990 alcanzaron la cifra de 4,538.9 millones de colones ("Programa Monetario", enero de 1992), y el monto de transferencias anuales requerido para elevar el ingreso medio de los extremadamente pobres al nivel de los ingresos medios de los pobres sería de 1,249.2 millones de colones aproximadamente.

