

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN  
DIRK KRUIJT  
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN  
Editores

# POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



SEDE COSTA RICA



Universiteit Utrecht

339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

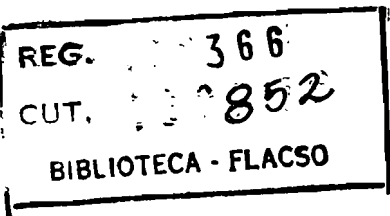
ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303  
M526p

Diseño de portada:  
Valeria Varas



© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN .....	7
---	---

## CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN .....	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO .....	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES .....	29

## CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia .....	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III  
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,  
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

*América Latina*

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA ..... 93  
*Rebeca Grynspan*

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA ..... 113  
*Eduardo Bustelo y Alberto Minujín*

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155  
*Estanislao Gacitúa Marió*

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA ..... 183  
*José Vicente Zevallos*

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA ..... 198  
*Dirk Kruijt*

*África*

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:  
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA ..... 221  
*Achile Mbembe*

*Europa*

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES  
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA ..... 243  
*Gerard Oude Engberink*

*Norteamérica*

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO  
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA ..... 258  
*Martha Scheingart*

*Centroamérica*

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO ..... 277  
*Ana Isabel García y Enrique Gomáriz*

## CAPÍTULO IV POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS .....	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA? .....	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE .....	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA .....	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES .....	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO .....	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO .....	446
<i>John Schaechter</i>	

## CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES .....	471

# POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA

MARIO LUNGO

La relación entre las políticas sociales y la pobreza urbana exige observar el contexto desarrollo urbano en que se desarrollan. Esto es de especial importancia en un período en que el desarrollo reciente de las ciudades en América Latina muestra inéditas facetas: drásticos cambios en los sistemas urbanos, flujos migratorios de nuevo tipo, constitución de nuevas estructuras sociales, informalización e internacionalización creciente de las economías, incremento de los niveles de pobreza, segregación espacial y exclusión social acentuadas, etc. (Portes, 1989; Lungo, 1995), a lo que se suma la disminución de la intervención del Estado frente al desarrollo urbano. No es posible en este trabajo detenerse en las características del desarrollo de las ciudades latinoamericanas. Retengamos solamente los rasgos señalados antes como marco contextual en que se analizarán las políticas sociales y los programas que buscan reducir la pobreza urbana.

El trabajo introduce la idea de que es necesario vincular las políticas sociales a la construcción de ciudadanía,<sup>1</sup> y se basa en la comparación de esta problemática en dos países centroamericanos, El Salvador y Costa Rica, para mostrar la diversidad de trayectorias de los programas y acciones destinados a reducir la pobreza urbana. Como toda selección, adolece de limitaciones, pero permite arrojar luz sobre la necesidad de, en el marco de la vigencia de un modelo de desarrollo con pretensiones universales y de globalización creciente de la economía, rescatar las peculiaridades que la historia muestra.

En el caso salvadoreño, el análisis se centra en el Fondo de Inversión Social (FIS), creado a inicios de esta década, siguiendo el modelo de programas similares impulsados en otros países de América Latina. En el caso de Costa Rica, por haberse creado desde los años setenta un programa que prelude las políticas de compensación social actuales, el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (DESAF), el período de análisis es mucho más amplio.

---

1 Partimos de los trabajos de investigadores latinoamericanos (Jelin, 1996), que se apoyan en los conceptos de Marshall (1964).

## EL CASO SALVADOREÑO

Existe consenso sobre el incremento de la pobreza en el país, vinculado a la aplicación de los programas de reestructuración de la economía, implementados a partir de 1989. Aunque las estadísticas oficiales no permiten precisar este fenómeno a nivel territorial con exactitud, la pobreza es sensiblemente mayor en las áreas rurales, donde en 1991 se encontraba el 61% de los pobres y el 67% de la población en extrema pobreza del país (World Bank, 1994). Este patrón territorial no se había modificado sustancialmente respecto a los años anteriores, ya que 50 de los 67 municipios identificados como los más afectados por la pobreza en 1988, correspondían a zonas donde en 1976 había mayor desnutrición (Sollis, 1992).

Para 1989 el 33% de la población urbana era considerada como pobre y el 30% como extremadamente pobre (MIPLAN, 1991). Un estudio sobre la evolución de la pobreza en las ciudades mostró, además de su incremento, una recomposición interna que indicaba la estabilización de la pobreza relativa en el conjunto de ciudades, mientras crecía la pobreza extrema. Así, entre 1976/77 y 1990, la primera sólo pasa de 30.0% a 31.8%, mientras la segunda sube de 20.0% a 29.6% (Briones, 1992).

Otros cálculos para los mismos años, elaborados a partir de las Encuestas de Hogar de 1991/1992 muestran una visión diferente y optimista sobre la evolución de los hogares urbanos pobres en el conjunto de ciudades: la pobreza relativa disminuyó de 31.9% en 1988/89 al 30.4% en 1991/92, mientras la extrema pobreza se redujo del 23.3% al 20.8% en el mismo período (MIPLAN, 1992).

Para la principal concentración urbana del país, el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), que albergaba casi la tercera parte de la población nacional, los porcentajes para el período entre 1976/77 y 1992, eran de 20.0% y 32.5% para la pobreza relativa y de 10.0% y 17.0% para la extrema pobreza (Briones, 1992), aunque otros cálculos estimaban que en 1991 en el AMSS sólo 5% de las familias estaba en situación de extrema pobreza (World Bank, 1994).

Al desagregar los datos de 1990, según el tamaño de las ciudades, y aunque no se han estudiado las razones, se encontró que los niveles de pobreza eran mayores a medida que disminuía el número de habitantes, predominando los hogares en situación de pobreza extrema en las ciudades intermedias (ver cuadro 1).

Las discrepancias en las mediciones, respecto al nivel de la extrema pobreza urbana, sumado a las diferencias entre el campo y la ciudad, tendrán repercusiones en la orientación de los programas de reducción de la misma que se implementarán a partir de esta década, entre ellos el Fondo de Inversión Social (FIS).

**Cuadro 1**  
**POBREZA URBANA SEGÚN TAMAÑO POBLACIONAL (%)\***

<b>HOGARES</b>	<b>1988</b>	<b>1990</b>
Area Metropolitana	46.1	49.5
Ciudades de más de 5,000 viviendas	66.2	64.2
Ciudades de 2,001 a 5,000 viviendas	77.1	74.8
Ciudades de menos de 2,000 viviendas	78.6	79.7

\* Bajo la línea de pobreza relativa utilizada por MIPLAN

Fuente: Cuadro N° 12 de La pobreza urbana en El Salvador, Carlos Briones, UCA Editores, San Salvador, 1992.

Es conocido, por otra parte, que el problema de la pobreza urbana no es únicamente un fenómeno de orden cuantitativo ni tiene una dimensión exclusivamente económica (Rocha, 1995). El se encuentra asociado a cuestiones como la construcción de ciudadanía y la gobernabilidad urbana (Lungo, 1995a), para cuyo análisis sería necesario incorporar indicadores cualitativos sobre la vulnerabilidad y la exclusión social en las ciudades, y relacionarlos con los cambios en la estructura social. Lamentablemente, aunque hay indicios visibles y podría plantearse la hipótesis de que éstas se han incrementado en el ámbito urbano salvadoreño, no existen estudios al respecto.<sup>2</sup>

### **El FIS: el programa principal para reducir la pobreza**

Creado en 1990, el FIS fue pensado originalmente como un programa de compensación en el que uno de los principales destinatarios eran los pobres urbanos. Rápidamente, por la situación descrita en el punto anterior y sugereencia de su principal institución financiadora, el Banco Interamericano de Desarrollo, sus acciones se extendieron por todo el país atendiendo los focos de mayor pobreza: las áreas rurales y las pequeñas ciudades. Esta orientación, aunque justa, pues se dirige hacia los sectores menos atendidos históricamente del país y donde la pobreza es mayor, dejó de lado el problema específico de la pobreza urbana (Lungo, 1992/93). Casi sólo los programas de apoyo, dirigidos directamente a la micro-empresa, se orientan a la reducción de la pobreza en las ciudades.

Una revisión de las obras ejecutadas por el FIS hacia el final del primer trimestre de 1992, mostraba un predominio de las obras escolares y viales

2 Hemos comenzado a desarrollar un trabajo sobre el Area Metropolitana de San Salvador en el se busca construir indicadores de vulnerabilidad física y social, el que se relacionará con un análisis de la segregación socio-espacial y de la fragmentación social de las unidades familiares. Este trabajo puede ser útil para un análisis más integral de la pobreza urbana en El Salvador.



menores. Territorialmente tenía una cobertura dispersa en todo el país, con poca incidencia en las ciudades de tamaño medio, débil impacto en el Area Metropolitana de San Salvador, y una clara priorización en los pequeños asentamientos rurales, especialmente en las zonas más afectadas por la guerra de los años ochenta (FUNDASAL, 1992).

Para finales de 1993, el FIS había aprobado 3,912 proyectos, principalmente pequeñas obras de infraestructura, por un monto de US\$ 62.3 millones. El 45% de ellos se destinó a programas de educación, incluyendo capacitación; el 43% a programas relacionados con la salud; el resto se dividió entre programas de reforestación, mercados, micro-riego y otros. El cuadro 2 muestra la distribución detallada del total de proyectos ejecutados en agosto de 1995.

Como criterios de focalización, el FIS utilizó tanto la línea de pobreza como los índices de necesidades básicas insatisfechas, y por lo menos el 65% de los beneficiarios debían estar en situación de extrema pobreza. A diciembre de 1993, los 78 municipios más pobres del país, que contaban con 19% de la población nacional, habían recibido el 27% de los proyectos y el 24% de los fondos asignados. Hacia agosto de 1995, el 68% de los proyectos y el 63% del monto asignado se habían destinado al área rural (FIS, 1995).

Aunque éstos no parecen constituir criterios de focalización muy precisos, varios estudios señalan que la poca variación de la incidencia de la pobreza extrema en los distintos municipios del país, que oscila entre 24% y 31% en 247 de los 262 municipios (Zuvekas, 1995), les da relativa validez.

En términos de participación, ya en 1992, era claro que el poco esfuerzo por incorporar a las ONG's que habían venido trabajando con los sectores sociales de menores ingresos desde la década pasada, reflejaba la prioridad

**Cuadro 2**  
**FIS: SECTORES DE ATENCIÓN. AGOSTO 1995**

SECTOR	PROYECTOS		MONTO	
	#	%	Milones \$	%
Educación	3,034	50.21	60.39	50.51
Salud	503	8.32	8.58	7.17
Agua potable	300	4.96	7.58	6.34
Saneamiento	891	14.74	22.10	18.48
Medio ambiente	859	14.21	8.32	6.96
Nutrición	213	3.52	4.81	4.03
Otros	243	4.02	7.77	6.50
Total	6,043	100.00	119.56	100.00

Fuente: FIS, reporte de avance N° 50, agosto 1995, San Salvador.

política del Gobierno de trabajar con organizaciones que tenían vínculos estrechos con la empresa privada y la relativa inexperiencia del BID con ONG's orientadas al trabajo de asistencia social. A diciembre de 1993, el 72% de los proyectos aprobados habían sido solicitados por grupos comunitarios y sólo 7% por ONG's. Hay que señalar, sin embargo, que la participación de las comunidades en las etapas de diseño, implementación y mantenimiento de los proyectos era poca, lo que pone en duda su sostenibilidad y el papel de los mismos en el autopotenciamiento de las comunidades.

A pesar de que fue creado para un período de cuatro años, el FIS se extendió por tres años más, hasta noviembre de 1997, y se había propuesto extenderlo por un período adicional de ocho años, idea que ha sido desechada con el proceso actual de fusión entre el FIS y la Secretaría de Reconstrucción Nacional, dando origen a una nueva institución: la Corporación de Desarrollo Local, de carácter permanente.<sup>3</sup>

Durante los últimos años se han realizado varias evaluaciones sobre el FIS, unos desde una perspectiva crítica (Sollis, 1992),<sup>4</sup> y otros, enfatizando especialmente en sus niveles de eficiencia y eficacia (MIPLAN-GAES 1994, Zuvekas 1995).

Las evaluaciones hechas sobre el FIS coinciden, en muchos aspectos, con estudios que se han realizado sobre este tipo de programas sociales en América Latina (Glassner et al, 1994). Entre los logros encontrados en los análisis efectuados se destacan los siguientes: han complementado y reforzado los programas de reestructuración de las economías; han mostrado habilidad de movilización de recursos de los grupos de base, de las ONG's, de la empresa privada y de los Gobiernos locales; han evidenciado una mayor capacidad para manejar grandes programas de pequeños proyectos que los ministerios encargados de los programas sociales tradicionales; han demostrado que pueden jugar un papel limitado, pero importante, en impulsar programas contra la pobreza de largo plazo; finalmente han contribuido a ayudar a las municipalidades a manejar nuevos proyectos en el marco de la descentralización del Estado.

En el caso del FIS, reconociendo los tres primeros aportes, es necesario examinar con detalle los dos últimos. Efectivamente, es difícil afirmar que el FIS ha contribuido a impulsar programas sociales contra la pobreza de carácter estructural, especialmente en la medida en que su incidencia en la generación de empleo permanente y en el apoyo a la micro y pequeña empresa ha sido mínima, sus acciones tienen un carácter de corto plazo que no se inscribe en una política social articulada a las políticas económicas, y tienen poca incidencia en la construcción de ciudadanía. Por otra parte, su vinculación a las municipalidades ha sido débil en razón de la existencia del Progra-

---

3 Entrevista al Ministro de Hacienda de El Salvador en el periódico *La Prensa Gráfica*, del 19 de agosto de 1996.

4 No se ha realizado, en este trabajo, un análisis detallado del PRN. Una evaluación crítica ha sido hecha por Sollis (1993).

**Cuadro 3**  
**NÚMERO DE PROYECTOS POR SOLICITANTE. AGOSTO 1995**

SOLICITANTE	PROYECTOS		MONTO	
	#	%	Milones \$	%
Grupos comunitarios	4,147	68.62	76.10	63.65
ONG's	403	6.67	10.15	8.49
Autónomas	105	1.74	2.54	2.13
Alcaldías	513	8.49	13.03	10.90
Gobierno Central	875	14.48	17.73	14.83
Total	6,043	100.00	119.56	100.00

Fuente: FIS, reporte de avance N° 50, agosto 1995, San Salvador.

ma de Reconstrucción Nacional, el cual ha seguido una lógica muy diferente a la que subyace en la concepción de los FIS (ver cuadro 3).

Es importante insistir en un aspecto que es esencial para la problemática de la pobreza urbana: el alto nivel de centralización del FIS y su escasa relación con los Gobiernos municipales. La idea, expresada por analistas concedores de la trayectoria de estos programas (Campbell, 1991), de que las municipalidades pueden servir como un punto focal tanto para descentralización como para los programas de compensación social, y que los Fondos de Inversión Social manejados por los Gobiernos locales constituyen una herramienta estratégica para el desarrollo local, el reforzamiento institucional en el manejo de proyectos, y para la «accountability» de las municipalidades, está lejos de implementarse en El Salvador.

Así como la transformación de los ministerios tradicionales en instituciones técnicamente eficientes toma un tiempo mayor que aquel para el cual han sido establecidos los FIS, lo mismo ocurre en el caso de la necesaria transformación de los Gobiernos locales para que puedan convertirse en efectivos puntos focales de conducción de los programas de compensación social. Estudios realizados en varios países del continente muestran que se ha asignado a los Gobiernos locales un mayor rol en el combate a la pobreza, especialmente la urbana, pero esta función no se ha acompañado de un incremento de los recursos y capacidades para hacer frente a esta nueva tarea, aunque se encuentran innovaciones exitosas como el rol de los municipios chilenos en las tareas de focalización y asistencia (Campbell et al, 1991), o las responsabilidades compartidas en el caso de Guatemala («cost sharing»; Zuvekas, 1995).

Los estudios realizados sobre diferentes fondos de compensación social señalan varios riesgos en la operación de estos programas, entre ellos están: al transformarse en instituciones semipermanentes se corre el riesgo de la burocratización y la manipulación política; su ampliación puede conducir a

un incremento de los costos de operación, los que no deberían superar la barrera del 10%; su especialización en educación, salud, agua y saneamiento, aunque positiva en términos de eficiencia puede contribuir al reforzamiento de la sectorialización de la política social.

En el caso del FIS salvadoreño, el mayor riesgo es otro: la casi total dependencia del financiamiento externo para el desarrollo de sus proyectos y no era realista esperar que éstos permanecieran en su nivel actual en los años futuros, lo que lo obligaría a competir con otras instituciones por los fondos que el Gobierno central destina al gasto social y le otorga un alto grado de vulnerabilidad. Adicionalmente, el FIS ha tenido que enfrentarse al bajo nivel de coordinación institucional existente en el país, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental. Esta debilidad contrarresta los niveles de eficiencia administrativa logrados los cuales mostraban, a mediados de 1995, que el 88.1% de los fondos recibidos se habían destinado a inversión y sólo 11.9% a gastos de funcionamiento (ver cuadro 4).

Relacionemos las distintas dimensiones del trabajo del FIS con el problema específico de la pobreza urbana en El Salvador. El cuadro 5 sintetiza estas dimensiones.

Sobre la selección de los beneficiarios y el modo de focalización sería necesario, manteniendo el criterio de su definición a partir de la demanda, diseñar mecanismos específicos para la focalización de los pobres urbanos,

**Cuadro 4**  
**FUENTES DE FINANCIAMIENTO. (MILLONES US\$)**

<b>FUENTE</b>	<b>MONTO</b>
Gobierno de El Salvador	20.00
Gobierno de Suiza	6.00
Gobierno de China	8.30
PNUD	0.97
UNICEF	1.22
BID (primera operación)	33.00
BID (segunda operación)	60.00
BID (tercera operación)	60.00
KFW	16.00
Gobierno de Japón	3.40
BCIE	3.00
ATN del BID	0.86
<b>Total</b>	<b>212.75</b>

Fuente: FIS, Reporte de avance N° 50, agosto 1995, San Salvador.

ya que los criterios seguidos por el FIS han sido demasiado generales y agregados, y si esto ha sido útil a nivel de las áreas rurales, por la extensión generalizada de la pobreza como se ha indicado antes, es claramente insuficiente para el caso de la pobreza en las ciudades más grandes del país. Por otra parte, sería necesario hacer una revisión crítica del criterio de focalización, tal como se ha hecho en otros casos (Raczinski, 1995).

Respecto al carácter temporal, aunque se ha redefinido la ubicación del programa dentro del aparato estatal, es evidente que para una real incidencia sobre la pobreza urbana se necesitaría hacer modificaciones importantes. Por un lado, al integrarse el FIS en un programa permanente como la Corporación de Desarrollo Local, deben precisarse sus relaciones con los ministe-

**Cuadro 5**

<b>DIMENSIONES</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>BENEFICIARIOS</b>	Orientado por la demanda	
<b>MODO DE SELECCIÓN</b>	Focalización de grupos más pobres	Se ha sugerido revisar los criterios de focalización
<b>TEMPORALIDAD</b>	Inicialmente por período limitado	Se está proponiendo que sea un programa permanente
<b>UBICACIÓN EN EL APARATO ESTATAL</b>	Centralizado	Se sugiere una mayor vinculación con Gobiernos municipales
<b>ESTRUCTURA OPERATIVA</b>	Alto grado de autonomía, administración gerencial y salarios competitivos	
<b>FINANCIAMIENTO</b>	Dependencia externa casi total	Sostenibilidad cuestionada
<b>PARTICIPACIÓN</b>	Prioriza la participación comunal y de agentes privados	Se sugiere redefinir los mecanismos de participación, incorporando más activamente a las comunidades y a los Gobiernos municipales
<b>VÍNCULOS CON OTROS PROGRAMAS</b>	Articulado recientemente al Plan de Reconstrucción Nacional	Desarticulado de las políticas económicas

rios de línea y otros programas del área social que pudieran existir. Por otro lado, es necesario su descentralización en términos de la definición de la política institucional, superando la descentralización instrumental que ha caracterizado al FIS. Las cuestiones de la participación social y la construcción de ciudadanía, emergen aquí con toda su importancia, en todas las fases del proceso y no sólo en la ejecución de los proyectos, si efectivamente se quieren impulsar procesos de autopotenciamiento que constituyen un elemento esencial e indispensable para superar las condiciones de pobreza.

Construir una verdadera relación de colaboración con los Gobiernos municipales, es, además crucial para el combate a la pobreza urbana, ya que no basta con atender aisladamente focos de pobreza localizados en las ciudades, sino que las acciones hacia ellos deben articularse con los planes globales de desarrollo urbano. De otra forma, los efectos positivos de determinado programa pueden ser neutralizados o revertidos por acciones del contexto. Aquí surge la necesidad de vincular programas como el FIS con otros programas sociales para evitar duplicidades y contradicciones pero sobre todo para ir construyendo la sostenibilidad de las acciones que se impulsen.

## **Enfrentando la pobreza urbana**

Evidentemente, tal como había venido funcionando el FIS, su papel en la reducción de la pobreza urbana estructural ha sido de poca importancia a pesar de contribuir a resolver manifestaciones inmediatas de la pobreza, principalmente en las áreas rurales.

En un estudio hecho recientemente para el caso del municipio de San Salvador (Lungo et al, 1996), muestra que las principales acciones para reducir la pobreza en el Area Metropolitana de San Salvador que tienen una incidencia directa en la generación de empleo e ingresos, están siendo impulsadas por programas distintos al FIS. Una de ellas es la creación de la financiera CALPIA, que surge de la transformación del servicio crediticio de la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios de El Salvador (AMPES), gracias al apoyo de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), esfuerzo al que se han sumado el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica, programa PRODERE del PNUD y ONG's. Otro es el Programa de Generación de Empleo en el Sector Informal de San Salvador (GENESS), impulsado por la Unión Europea con el apoyo del Gobierno central, y que tiene tres ejes de trabajo: formación profesional y capacitación técnica vocacional; otorgamiento de créditos; y asistencia técnica a los microempresarios en gestión empresarial, organización de la producción y comercialización.

También es necesario destacar que es indispensable la vinculación de acciones como las que ha ejecutado hasta ahora el FIS, con los programas

que ha venido impulsando el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano a través del Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO), la regularización de tierras urbanas, y con los distintos programas de apoyo a las microempresas urbanas que se están impulsando por diferentes agencias y ONG's, especialmente en el Area Metropolitana de San Salvador, ya que la disociación de estas acciones es un obstáculo para reducir la pobreza urbana.

## EL CASO COSTARRICENSE

A partir de 1980, la sociedad costarricense comienza a experimentar un continuo deterioro de los altos niveles alcanzados en los servicios sociales, a lo largo de más de 30 años de una notable intervención pública que llegó a configurar un verdadero Estado de Bienestar en el contexto centroamericano. El fenómeno de la pobreza emerge con fuerza, y aunque cuestiones asociadas como el aumento del desempleo abierto es controlado hacia finales de la década, la pobreza continúa siendo cada vez más un hecho cotidiano en los años noventa. Vamos a encontrar no obstante, de manera casi premonitrice, que a inicios de los años setenta, bastante tiempo antes de que la crisis asolará a todos los países de la región, se crea en Costa Rica un programa de compensación social, aunque no lleve este nombre: el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, antecedente clave para comprender el actual Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

La envergadura y relativa novedad del fenómeno de la pobreza en Costa Rica llevó a la realización de numerosos estudios sobre el mismo en los años ochenta, algunos de los cuales sirven aún de base para la formulación de los programas actuales (Plan Nacional de Combate a la Pobreza, 1996). La aceptación de la gravedad de este fenómeno no ha evitado, sin embargo, por la alternabilidad política que caracteriza al sistema político costarricense, oscilaciones de importancia en la formulación y ejecución de los programas tendientes a la reducción de este fenómeno, lo que es observable en las políticas formuladas en las Administraciones Arias (1986/1990), Calderón (1990/1994) y Figueres (desde 1994). A continuación presentamos una síntesis de esta problemática a partir de 1970, enfatizando en las medidas adoptadas en la segunda mitad de los años ochenta, en nuestra opinión el período clave para entender las políticas actuales de reducción de la pobreza urbana (Lungo et al, 1992).

Los datos de las décadas anteriores muestran las variaciones de la pobreza urbana a nivel nacional, donde se destaca la estabilidad en los años setenta y el incremento y control parcial en los años siguientes (ver cuadro 6).

La tendencia de la segunda mitad de los años ochenta se acompaña de una disminución de la tasa de desempleo urbano total en el Area Metropolitana de San José, que disminuye de 6.7% en 1986 a 3.7% en 1989, y a la estabilidad del sector informal (Trejos, 1990), donde al final de la década anterior la lógica de la acumulación continuaba siendo dominante. Los datos oficiales para 1994 indican que entre 15% y 21% de las familias urbanas, a nivel nacional, se encontraban en situación de pobreza, siendo semejante la situación en el Area Metropolitana de San José e incrementándose los porcentajes entre 17% y 23% para el resto de las zonas urbanas. Se observa, así, un incremento de la pobreza con relación a los años finales de la década anterior (Plan Nacional de Combate a la Pobreza, 1996). (Ver cuadro 7).

Aunque al igual que en El Salvador la pobreza es mayor en las áreas rurales, en 1994 casi la mitad de los pobres se encontraban en las ciudades costarricenses. Entre estos últimos, aquellos con escasa calificación eran los más vulnerables a las recesiones económicas, por lo que el actual Plan de Combate a la Pobreza sugiere que las políticas sociales compensatorias protectoras del capital humano deben tener un énfasis urbano.

**Cuadro 6**  
**HOGARES URBANOS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA**

<b>AÑO</b>	<b>%</b>	<b>FUENTE</b>
1970	15	PNUD
1971	17	Pollack
1980	16.1	PNUD
1982	24.6	Pollack
1986	20.6	PNUD

**CUADRO 7**  
**POBREZA URBANA SEGÚN INGRESO. 1994 (%)**

<b>ZONA</b>	<b>FAMILIAS</b>	<b>PERSONAS</b>
País	17/24	20/27
Urbana total	15/21	17/25
Area Metropolitana	15/21	17/25
Periferia central	14/23	15/25
Resto del país	17/23	20/26

Fuente: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadística y Censos.



## Las políticas sociales anteriores

Con la profunda modificación del sistema político, ocurrida a mediados del siglo, en el cual las dimensiones interventora y benefactora constituyen el eje de las políticas económicas y sociales, surge un número importante de instituciones y programas relativos al área social. Como señaláramos anteriormente, de manera premonitoria y antes de que este modelo de desarrollo comience a dar signos de agotamiento, a mediados de los años setenta, se dictan nuevas leyes y se crean instituciones para atender los focos de pobreza urbana y rural que comienzan a ser visibles. Son los años de la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y de promulgación de la Ley de Asignaciones Familiares.

Si entre 1949 y 1970 se crearon 22 instituciones con objetivos sociales, las que se concentraron en las áreas de salud y educación, ya para 1980 éstas ascendían a 126. Este proceso de ampliación del aparato estatal encargado de los programas sociales estuvo acompañado de un incremento del gasto, expresando con claridad el énfasis dado a la política social por las sucesivas administraciones, independientemente de su orientación política (Valverde et al, 1990). La crisis de inicios de la década pasada va a producir, sin embargo, importantes modificaciones.

Así, la evolución del gasto social en general muestra dos tendencias claras: una entre 1975 y 1980, caracterizada por un ritmo de crecimiento promedio del 6.6% anual; otra entre 1980 y 1985, cuando el crecimiento se reduce al 0.8% anual. En este proceso los sectores más afectados serán salud y educación, que sufren una caída visible en 1982 y 1983. A partir de este último año comienza de nuevo un crecimiento lento sin que logren recuperarse, no obstante, a finales de la década pasada, los niveles que tenían antes de la crisis. Únicamente el sector vivienda logra alcanzar, en 1989, el nivel que tenía en el quinquenio 1975/1980 gracias al programa especial de vivienda de la Administración Arias (Lungo y Piedra, 1990).

En 1974, se crea un programa clave para atender los problemas de la desigualdad social: el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), destinado a resolver problemas de desnutrición y falta de vivienda de las familias de los trabajadores de menores ingresos, mientras que el IMAS atendería los casos de la pobreza extrema. El IMAS fue concebido como una institución transitoria. El DESAF tendría un carácter permanente, sería financiado con recursos provenientes de la planilla con cargo a los patronos, y no sería ejecutor directo sino que se apoyaría en otras instituciones a las que transferiría recursos para atender las necesidades de los grupos pobres (Vargas Pagán, 1995). Lo anterior es un ejemplo de un temprano rompimiento con el esquema de los tradicionales ministerios de línea.

El DESAF atiende cinco áreas: primera: salud, alimentación y nutrición; segunda: vivienda; tercera: fomento de actividades productivas y empleo;

cuarta: capacitación y formación profesional; y quinta: protección al menor y al anciano. Su cobertura muestra una mayor integralidad que algunos de los fondos de compensación social impulsados en los años noventa en otros países, como el FIS en el caso salvadoreño.

El responsable del DESAF es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo que muestra su orientación hacia la población asalariada de menores ingresos, ésto constituye una radical diferencia con los programas de compensación social que han surgido en la presente década en muchos países de América Latina. Esto se explica por el momento de su creación y el carácter de las políticas sociales del Estado costarricense.

Para los objetivos de este trabajo interesa señalar los programas dirigidos a combatir la pobreza en el Área Metropolitana de San José (AMSJ), impulsados a través del DESAF. De los 18 programas que integran el área de salud, alimentación y nutrición, se destacaban los «Centros Infantiles de Atención Integral» (CEN-CINAI), dirigidos a grupos urbanos marginales. En el área de vivienda, el Fondo de Subsidio para la Vivienda (FUSOVI), ejecutado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), que poco a poco sustituiría al «Programa Nacional de Vivienda de Interés Social», a cargo del IMAS. En el área de fomento de actividades productivas y empleo, el de apoyo a la microempresa. En el área de capacitación y formación profesional, el programa de «Organización y desarrollo de la comunidad», ejecutado con apoyo de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO). Y finalmente, en el área de protección al menor y al anciano, cinco de los ocho programas se dirigen a población urbana.

En 1989, los programas del DESAF ejecutados por el Ministerio de Salud, Educación Pública, el BANHVI y la Caja Costarricense del Seguro Social, absorbieron el 85% del presupuesto de este Fondo, en una modalidad de relación entre los ministerios de línea y entidades autónomas centralizadas encargadas de los programas de compensación social, que difiere sensiblemente de otros casos.

Por eso es que, a pesar de la fuerte disminución en el gasto social manejado por los ministerios y entidades autónomas tradicionales durante los años ochenta, existía un importante fondo de compensación sui géneris que, junto a la recuperación de los niveles de empleo, explican si no el retroceso, la estabilización de los niveles de pobreza urbana en Costa Rica, al final de la década pasada.

Con la llegada del partido Social Cristiano al Gobierno en 1990, la política social se comienza a modificar, acercándose al modelo compensatorio neoliberal, prevaleciente en los otros países de la Región. Dos componentes coexisten: uno asistencialista, el «Plan de Promoción Social», y el otro desarrollista, el «Sector Social Productivo». El primero era estrictamente compensatorio frente a la pobreza extrema, y se concretizó a través del bono para la

vivienda y el bono alimentario, este último dirigido hacia las zonas urbanas precarias de las ciudades de San José, Limón y Puntarenas, y pretendía cubrir al menos al 50% de los pobres urbanos.

El segundo componente, tenía por objetivos la creación de empleos y el mejoramiento de los ingresos; duraría cuatro años; se concentraría principalmente en las zonas críticas de las ciudades de Limón y Puntarenas, y en zonas rurales deprimidas; beneficiaría a 90,000 microempresarios; y estaba integrado por ocho subprogramas (El Sector Social Productivo, 1989).

No conocemos un balance exhaustivo de la trayectoria de la política social durante la Administración Calderón (1990/1994), pero hay evidencias que no logró revertir la tendencia creciente al empobrecimiento de la población costarricense, y no se encuentran, tampoco, innovaciones sustanciales en términos de programas y acciones. Uno de los principales actores gubernamentales del periodo, el Ministro de Planificación, concluye que en Costa Rica hay un porcentaje de hogares, entre el 15% y el 20%, que constituye lo que parece un nivel de pobreza irreductible, lo que hace pensar que no sólo es necesario destinar una gran cantidad de recursos financieros para combatirla, sino que además, el Estado debe preocuparse por la efectividad de los mismos y en particular por los mecanismos que garanticen una mejor selección de los beneficiarios (Vargas Pagán, 1995).

En este marco interesa analizar el actual Plan Nacional de Combate a la Pobreza, que aunque no se ha implementado en su totalidad por la crisis que vive la economía del país, indica claramente la trayectoria que se busca seguir.

### **El Plan Nacional de Combate a la Pobreza 1994/1998**

El Plan parte señalando las limitaciones del acceso de los pobres a los programas sociales. Sostiene que, en general, este acceso ha sido diferenciado, destacándose la mayor cobertura e impacto de los programas de salud primaria y de educación básica, lo que ha permitido que esta población casi duplique su ingreso real, del cual entre 75% y 80% proviene de los bienes y servicios ofrecidos por los programas de carácter universal.

Los programas selectivos (que corresponden a los programas de compensación focalizados), creados para complementar las políticas universales o para subsanar carencias específicas de los pobres, presentan, a pesar de su importante impacto, fallas en la cobertura del grupo a beneficiar, filtraciones hacia población no pobre, pertinencia de los servicios brindados, eficiencia, etc.

Interesa destacar la crítica hecha en el documento al Fondo Nacional de Subsidio para la Vivienda (FUSOVI), pues introduce valoraciones que van más allá de las contenidas en las evaluaciones tradicionales. Este Fondo, a pesar

del alto número de viviendas construidas, no creó una institucionalidad sostenible, y se orientó más por criterios de emergencia. Esta crítica es en nuestra opinión fundamental.

Propone el Plan que se debe mejorar los criterios de focalización, lo que constituye uno de sus objetivos básicos, y sostiene que la pertinencia del bien o servicio brindado debe estar en el centro del análisis y valorarlos en razón de que permitan a la población, en situación de pobreza, adquirir capacidades para una mejor inserción socio-económica. Se insiste en que la ausencia de este criterio básico conduce a que, por ejemplo, la capacitación de las mujeres no esté en concordancia con la demanda del mercado (ver cuadro 8).

Además de mejorar la focalización, el Plan afirma que si por su carácter multifacético la atención de la pobreza demanda intervenciones integrales, su heterogeneidad exige intervenciones diferenciadas. Agregaríamos que es la falta de una justa combinación de estos dos rasgos una de las principales limitaciones de muchos de los programas de reducción de la pobreza.

El Plan tiene como principios orientadores los siguientes: para que el combate a la pobreza sea efectivo, la política económica debe promover un crecimiento económico sostenido, con generación de empleo productivo dentro de un marco de estabilidad macroeconómica. Esto demanda un crecimiento económico incluyente; es un principio fundamental integrar a los sectores pobres de la sociedad costarricense a la corriente principal del desarrollo; las políticas contra la pobreza se deben dar en el marco de una relación complementaria entre políticas sociales universales y selectivas; para obtener éxito es fundamental la acción de los propios afectados por la pobreza y no sólo del Estado o del resto de la sociedad civil. Por ejemplo, la obtención de beneficios, tales como las transferencias monetarias, estará condicionada a la parti-

**Cuadro 8**

**DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS POR ESTRATOS DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA. 1992 (%)**

ESTRATOS	PRNC	PCA	PCEN	IMAS	PCE	PBFV	OTROS
20% más pobre	40.2	56.8	45.8	48.4	34.2	21.5	38.1
20% siguiente	23.1	18.3	26.3	18.9	24.2	21.9	17.1
20% siguiente	17.9	17.9	16.4	11.0	17.6	22.7	15.5
20% siguiente	15.8	7.0	6.0	14.5	14.2	19.7	15.4
20% más rico	2.8	0.0	5.5	7.3	9.9	14.3	13.9

PRNC = Pensión no contributiva / PCA = Cupón alimentario / PCEN = Centros de atención infantil. IMAS = Otros programas del IMAS / PCE = Comedores escolares / PBFV = Bono familiar de la vivienda / OTROS = Otros programas de ayuda o transferencia sociales.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta de Inversión Social; cifras preliminares Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

cipación en programas de capacitación; se deberá adecuar la institucionalidad del Gobierno central, entes autónomos y Gobiernos municipales para que sean capaces de diseñar planes de desarrollo integral; dado que la pobreza no es un fenómeno individual sino que tiene un componente colectivo, producto de la estructura de oportunidades que enfrenta el hogar y de las relaciones de poder existentes, demanda de acciones que actúen sobre el contexto socio-cultural y económico en que residen los pobres. El espacio local y regional adquiere así una crucial importancia;<sup>5</sup> debido a la heterogeneidad de la pobreza no se instaurarán instrumentos de selección uniformes u homogéneos para todos los programas sociales de carácter selectivo.

El objetivo central del Plan es la ampliación de oportunidades y la creación de igualdad de oportunidades. Esa perspectiva está tanto en las políticas universales cuya amplia cobertura de bienes con externalidades reduce la pobreza y abre posibilidades para su superación, como en las políticas selectivas que las complementan. En el campo del desarrollo local se busca rescatar la tradicional solidaridad y fomentar el arraigo familiar en los sitios de residencia tradicional. En síntesis se trata de promover una visión sistémica, integral y no asistencialista en las acciones para reducir la pobreza.

La definición de los grupos meta prioritarios se basa, por un lado, en el hecho de que permite facilitar acciones integrales y romper el sectorialismo de las políticas sociales, y por otro, en que esta opción otorga un rostro humano a las acciones que se ejecuten, al no estar centrado en áreas cuyo nombre es impersonal. Los grupos definidos son los siguientes: la población pobre infantil y juvenil e, inserta en esta perspectiva, la familia; la mujer pobre; la población laboral pobre; y el adulto mayor o discapacitado.

El Plan está integrado por cinco componentes. Los cuatro primeros tienen como eje grupos metas; el quinto se orienta por parámetros territoriales. Se ha estructurado en dos fases; la primera, hasta 1995, busca fundamentalmente superar la descoordinación fomentando la creación de un sistema que supere las duplicaciones y genere sinergias entre los distintos programas existentes; la segunda, entre 1996 y 1998 tratará de ampliar la capacidad instalada e incorporar modalidades de acción novedosas (ver cuadro 9).

Finalmente, es importante observar la cuestión del financiamiento del Plan en ejecución. Este cuenta con recursos del DESAF, el presupuesto nacional, recursos propios de cada institución participante y recursos externos. En 1994 los recursos del Plan equivalieron al 5.6% del PIB y 12.1% del gasto público, habiendo aportado el DESAF el 31.1%. Para 1995 se estimaba que estas cifras serían 6.0%, 13.9% y 34.8% respectivamente, lo que indica el esfuerzo hecho a nivel nacional.

---

5 Agregáramos que este componente colectivo de la pobreza corresponde al carácter más colectivo que individual que particulariza a la «ciudadanía social» según la concepción de Marshall.

**Cuadro 9**  
**COMPONENTES DEL PLAN NACIONAL DE COMBATE A LA POBREZA**

AREAS	SUBAREAS
Proinfancia y juventud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo infantil; desarrollo escolar; desarrollo adolescente; niñas, niños, jóvenes en conflicto.</li> </ul>
Promujeres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mujer jefa; madre adolescente.</li> </ul>
Protrabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento de condiciones laborales; generación de empleo; aumento de la productividad; acceso a recursos.</li> </ul>
Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adulto discapacitado; adulto mayor.</li> </ul>
Desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperación de áreas consolidadas; ciudades intermedias estratégicas; modelos de intervención; adquisición de derechos; zonas restringidas.</li> </ul>

*Fuente.* Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

La distribución entre los diferentes componentes del Plan fue en 1994, la siguiente: PROINFANCIA, 39.3%; PROMUJER, 10.6%; PROTRABAJO, 20.8%; SOLIDARIDAD, 12.2%; y DESARROLLO LOCAL, 17.1%. Para 1995, los porcentajes se mantienen aproximadamente en la misma proporción.

### **La atención a la pobreza urbana en el marco del Plan 1994/1998**

Como puede observarse de la descripción anterior, el Plan Nacional de Combate a la Pobreza que impulsa la actual administración costarricense, no hace una diferenciación entre acciones contra la pobreza rural y acciones contra la pobreza urbana. Lo anterior se debe, posiblemente a la búsqueda de integralidad que recorre todo el documento. Presenta, sin embargo, criterios para la selección de las zonas de intervención.

Se parte de la concepción que los asentamientos ecológicamente sostenibles son barrios, pueblos o comunidades que se organizan para integrar en su territorio las acciones gubernamentales, comunitarias y privadas, para mejorar la calidad de vida. La escala oscila desde pequeña (no más de 2,000 familias), a mediana (hasta 5,000 familias), aunque en algunas zonas rurales puede ser mayor, dependiendo de su unidad interna, productiva o comunitaria.

El área escogida conforma una «Unidad de intervención» desde la perspectiva institucional, de manera que se prepara un «Plan Local de Desarrollo» con amplia participación de los vecinos organizados.

Los criterios de selección de las zonas son los siguientes:

- los niveles de pobreza prevaletentes;
- los vectores de desarrollo existentes, especialmente los que presentan mayores externalidades;
- la importancia de la demanda;
- la antigüedad de la demanda y su atención previa, especialmente cuando esta última discrimina grupos vulnerables;
- la presencia de riesgo permanente y alta vulnerabilidad social;
- los niveles de organización e institucionalidad presentes.

Podríamos plantear que la pobreza urbana se aborda, desde la opción de este Plan a través de la elaboración de planes integrados, focalizados territorialmente, cuyas acciones se dirigen a los grupos meta priorizados. Se trata, entonces, de una opción diferente a la que muestran las políticas que focalizan a nivel territorial mayor, como son los municipios. En el caso costarricense se privilegia claramente el trabajo en comunidades bien definidas. Lo anterior se manifiesta en la atención específica a 16 comunidades de extrema pobreza en todo el país, que incluye comunidades urbanas, 3 de ellas en San José y 2 más en las ciudades de Limón y Puntarenas.

### **Lecciones de dos trayectorias diferentes**

La revisión hecha sobre la relación entre las políticas sociales y la pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica muestra, claramente, la diferencia de las trayectorias que han seguido los programas de reducción de la pobreza en general y de la pobreza urbana en particular en ambos casos. Trataremos de extraer las lecciones de estas trayectorias, para lo cual nos apoyaremos en el cuadro siguiente, que sintetiza comparativamente las dimensiones que consideramos claves de los programas de lucha contra la pobreza, el FIS, en el caso salvadoreño, y el DESAF y el actual Plan Nacional de Combate a la Pobreza, en el caso costarricense. Las dimensiones son las siguientes: nivel de focalización social, nivel de focalización territorial, participación de los beneficiarios, participación de los Gobiernos locales, sostenibilidad financiera, integralidad de las acciones y carácter estructural (esto último entendido como acciones que se dirigen al combate de las causas estructurales de la pobreza).

En el caso del Plan Nacional de Combate a la Pobreza las valoraciones se han hecho a partir del documento pues no es posible hacer aún un análisis de las acciones en ejecución. Hemos considerado importante incluirlas porque permiten visualizar los diferentes enfoques para enfrentar

la pobreza, lo que responde a las particularidades nacionales, a menudo dejadas de lado cuando se diseñan programas como los de compensación social (ver cuadro 10).

Del cuadro se obtiene una valoración, en el caso del FIS salvadoreño, sensiblemente diferente a otras evaluaciones hechas, lo que se debe a que ha sido analizado a la luz de otros criterios como la participación, la sostenibilidad financiera, la vinculación de sus acciones con otros programas sociales y su carácter estructural.

Respecto al DESAF costarricense, es claro que su principal debilidad está en la ausencia de participación de actores claves, aunque presenta un balance positivo en las dimensiones claves de la sostenibilidad financiera, la integralidad y el carácter estructural. Debe recordarse que el DESAF excluye el criterio territorial. El PNCP se diferencia del DESAF (al cual incluye como uno de sus programas) en que incorpora criterios de focalización territorial y comienza a descansar también en recursos externos para su ejecución.

Pero una de las diferencias sustanciales entre ambos países radica en que, en el caso costarricense existe un Plan Nacional de Combate a la Pobreza, que puede ser el articulador de los distintos programas, tanto los que desarrollan los ministerios de línea como los programas de compensación. En El Salvador este marco nacional está ausente.

Respecto a la pobreza urbana, ésta oscila alrededor del 30% en el caso salvadoreño y del 20% en el caso costarricense. Hay sin embargo otros aspectos que van más allá de las diferencias cuantitativas. La trayectoria de las políticas sociales, claramente hace que los niveles de vulnerabilidad y exclusión social sean sensiblemente mayores en El Salvador. A nivel de la segregación socio-espacial en las ciudades, particularmente en las áreas metropolitanas, podría decirse que si en San José encontramos «bolsones de pobreza», San

CUADRO 10

Dimensión	El Salvador	Costa Rica	
	FIS	DESAF	PNCP
Focalización social	+ -	+ -	+
Focalización territorial	+ -	n	+
Participación de los beneficiarios	-	-	-
Participación de los Gobiernos locales	-	-	-
Sostenibilidad financiera	-	+	+ -
Integralidad de las acciones	+ -	+	+
Carácter estructural	-	+ -	+ -

Valores: (-) = débil; (+ -) = intermedio; (+) = fuerte;  
(n) = dimensión no considerada por el programa.



Salvador se caracteriza por los «bolsones de riqueza». No obstante esta situación está cambiando rápidamente y esto nos lleva a la discusión de la pertinencia de programas específicos para reducir la pobreza urbana.

Consideramos que ellos son necesarios pero que deben ser diseñados de acuerdo a las condiciones particulares de cada ciudad y, ante todo, deben estar articulados dentro de un plan de lucha contra la pobreza nacional, de carácter estructural.

El análisis hecho conduce rápidamente a la certeza de que es necesario introducir una visión de integralidad a la política social, si se quiere incidir positivamente en el fenómeno de la pobreza urbana. Esta visión de integralidad no es nueva y es compartida por varias agencias de cooperación (World Bank, 1991; UNDP, 1991). El Programa de Gestión Urbana para América Latina,<sup>6</sup> partiendo de la descoordinación y la competencia por recursos para atender las necesidades de los hogares urbanos pobres y de la necesidad de utilizar un enfoque orientado por la demanda, a pesar de que éstos no expresan necesariamente sus necesidades a través de los mercados del sector formal o de los procedimientos políticos tradicionales, plantea la necesidad de identificar las ventajas comparativas de las distintas organizaciones: gubernamentales, de cooperación internacional, ONG's, etc., para articular los esfuerzos y evitar la duplicación y la atomización, vinculando el problema de la pobreza y la fragmentación social urbana (Balbo, 1991), con la gestión urbana ambiental, la infraestructura, el financiamiento del desarrollo de las ciudades, la gestión de las tierras urbanas y especialmente con el papel de los Gobiernos locales.

En un reciente documento (Vanderschueren et al, 1995), se sugieren caminos a través de los cuales los Gobiernos municipales pueden potenciar las acciones del Gobierno central, las ONG's, la empresa privada y las comunidades de base, orientadas al combate de la pobreza urbana, contribuyendo a mejorar la eficiencia de las inversiones urbanas a través del conocimiento de la realidad local, mejorando la ejecución de los proyectos, promoviendo procesos de «accountability» a nivel local, incrementar la recuperación de costos de la infraestructura urbana mediante adecuados impuestos, etc.

El documento plantea opciones alrededor del papel de los Gobiernos locales en el manejo de la tierra urbana, la vivienda, los servicios de agua y saneamiento, la educación, la salud, el transporte público, el apoyo a las microempresas, y aún en áreas raramente atribuidas a los Gobiernos locales como la justicia y la promoción de la agricultura urbana. Subyace aquí una visión de integralidad de la que carecen la mayoría de programas contra la pobreza urbana.

---

6 Programa integrado del PNUD, CNUAH, HABITAT y el Banco Mundial.

Por otra parte, aunque las virtudes de los enfoques multisectoriales para analizar y actuar sobre fenómenos multidimensionales como la pobreza urbana son cada vez más aceptados, así como también la comprensión de que ésta es un proceso y no una suma de datos estáticos, es necesario incorporar los fenómenos de incremento de la vulnerabilidad y de la exclusión social a esta problemática, distinguiendo las diferencias entre ellos. La vulnerabilidad no es sinónimo de pobreza, significa tanto falta de acceso a bienes o servicios como la existencia de inseguridad y el incremento de la exposición a riesgos (Moser, 1995 y 1996).

La distribución cada vez más desigual de los frutos del progreso técnico y económico, resulta de una injusta organización social y política, y no siempre de la escasez de bienes. Lo anterior ha llevado a afirmar que en las sociedades modernas la exclusión social es más importante que la explotación, ya que los ricos ya no tienen necesidad de los pobres, siendo esta la razón por la cual hay una tendencia a olvidarlos o a atender sus necesidades en un segundo término. Los excluidos, aún atendidos por los programas de lucha contra la pobreza, continuarán siendo excluidos en la medida en que no ocupen un lugar en la economía nacional e internacional (Sachs, 1995). Es aquí donde la vinculación de las políticas sociales con la construcción de ciudadanía, y especialmente de la ciudadanía social (Marshall, 1964), aparece en toda su importancia.

## BIBLIOGRAFÍA

- BALBO, MARCELO, 1991: *Frammentazione della città e pianificazione urbana del terzo mondo*, Istituto Universitario di Architettura di Venezia.
- BRIONES, CARLOS, 1992: *La pobreza urbana en El Salvador*, UCA editores, San Salvador.
- CAMPBELL, TIM, 1991: *Social Investment Funds: Decentralization, Local Government and the Poor*, Dissemination Note, The World Bank, Washington.
- CEPAL, 1990: *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago, Chile.
- FIS: *Reporte de avance N° 50*, agosto 1995, San Salvador.
- FRIEDMANN, JOHN, 1990: *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Basil and Blackwell, Cambridge, Massachusetts.
- FUNDASAL: *Carta Urbana N° 3*, abril de 1992, San Salvador.
- GLASSNER, PHILIP; LEE, KYE WOO; SANT'ANNA, ANNA MARIA; AND DE ST. ANTOINE, JEAN-JACQUES, 1994: *Poverty Alleviation and Social Investment Funds. The Latin America Experience*, World Bank Discussion Papers N° 261, Washington.

- JELIN, ELIZABETH, 1996: «Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility, and Rights», en *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Elizabeth Jelin and Eric Hershberg, Westview Press, Boulder-Oxford.
- LUNGO, MARIO Y PIEDRA NANCY, 1991: «Políticas habitacionales y reajuste de las economías centroamericanas en los ochenta», en *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los ochenta*, Ana Sugranyes y Luis Camacho (editores), CSUCA/IDESAC/SIAP, Guatemala.
- LUNGO, MARIO, ET AL, 1992: «La urbanización en Costa Rica en los ochenta», en *Urbanización en Centroamérica*, Alejandro Portes y Mario Lungo (coordinadores), FLACSO, San José.
- LUNGO, MARIO: «Las políticas sociales y la ciudad en Centroamérica. Los casos de San Salvador y San José», en *El Salvador en construcción N° 10*, diciembre 1992/enero 1993, San Salvador.
- 1995: «América Latina al final del Siglo XX: ¿un nuevo patrón de urbanización?», en *Jornadas sobre lo urbano*, Universidad de Alicante, Alicante.
- 1995a: «Pobreza y gobernabilidad: desafíos para la democratización de la gestión urbana en El Salvador en los años noventa», en *Realidad N° 46*, San Salvador.
- LUNGO, MARIO; BAIRES, SONIA; Y OPORTO, FRANCISCO; 1996: *La pobreza en San Salvador. Opciones para su reducción y el rol de la municipalidad*, Programa de Gestión Urbana. América Latina y el Caribe, San Salvador.
- LUNGO, MARIO (forthcoming): *The City and the Nation: Dilemmas of Costa Rican Urbanization in the 1990's*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- MENJÍVAR, RAFAEL, Y TREJOS, JUAN DIEGO, 1990: *La pobreza en América Central*, FLACSO, San José. .
- MIDEPLAN, 1990: *Estadísticas sectoriales*, San José.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, 1992: *Encuestas de Hogares*, San Salvador.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN-GAES, 1994: *Evaluación del FIS*, documento interno, San Salvador.
- MOSER, CAROLINE, 1995: «Urban Social Policy and Poverty Reduction», en *Environment and urbanization*, vol. 7, 1, London.
- 1996: «Confronting Crisis. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Studies», en *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Serie N° 8*, The World Bank, Washington.
- PLAN NACIONAL DE COMBATE A LA POBREZA, 1996: *II Vice-Presidencia de la República*, San José.
- POLLACK, MOLLY, 1987: *Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú*, documento de trabajo N° 309, PREALC, Santiago, Chile.
- PORTES, ALEJANDRO, 1989: «Latin America Urbanization During the Years of the Crisis», en *Latin American research review*, vol. XXIV, N° 3, University of New Mexico, Albuquerque.

- PROGRAMA SOCIAL PRODUCTIVO, 1989: *I Vice-Presidencia de la República*, San José.
- RÓCHA, SONIA, 1995: «Governabilidade e pobreza: o desafio dos numeros», en *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Licia Valladares e Magda Prates (org.), Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- SACHS, IGNACY, 1995: *A la recherche de nouvelles stratégies de développement*. Enjeux du Sommet Social, MOST-UNESCO, Paris.
- SOLLIS, PETER, 1992: «La disminución de la pobreza en El Salvador: una evaluación del programa social del Gobierno de Cristiani», en *ECA* N° 522, San Salvador.
- TREJOS, JUAN DIEGO, 1990: «El sector informal urbano en Costa Rica: evidencias e interrogantes», en *Informalidad urbana en Centroamérica*, Rafael Menjívar y Juan Pablo Pérez Sáinz, FLACSO/NUEVA SOCIEDAD, Caracas.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, 1991: *Cities, People and Poverty*, UNDP, New York.
- VALVERDE, MANUEL, ET AL, 1990: *Crisis y política social en Costa Rica: 1980-1988. Tendencias y perspectivas*, CSUCA-IIS/UCR, San José.
- VANDERSCHUEREN, FRANZ; WEVELIN, EMIEL; AND WEKWETE, KADMIEL, 1995: *Policy Options for Urban Poverty reduction: Towards a Framework for action at Municipal Government Level*, Urban Management Program, UNDP/UNCHS/WORLD BANK, Nairobi.
- VARGAS PAGÁN, CARLOS, 1995: «La evolución de la pobreza en Costa Rica», en *Contribuciones* N° 3, CIEDLA, Buenos Aires.
- WORLD BANK, 1991: *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 90's*, Washington.
- 1994: *El Salvador. The Challenge of Poverty Alleviation*, Washington.
- ZUVEKAS, CLARENCE, 1995: *Los programas de inversión social en El Salvador: una evaluación de sus experiencias y opciones para el futuro*, Documento de Trabajo N° 95-3, FUNDAUNGO, San Salvador.