

# Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

## La Pobreza Urbana y el Fondo de Inversión Social

Mario Lungo

### Pobreza y Exclusión Social en las Ciudades Salvadoreñas

A pesar de las discrepancias derivadas de las distintas maneras de medir la pobreza, existe un consenso sobre su incremento en el país, tendencia relacionada con 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).

Respecto a la población urbana, ya en 1989 el 33% de ésta era considerada como pobre y el 30% como extremadamente pobre (MIPLAN, 1991). Un estudio sobre la evolución de la pobreza en las ciudades, combinando los métodos de la línea de pobreza y de las necesidades básicas insatisfechas mostró, además de su incremento, cifras diferentes y una recomposición interna que indicaban 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 para 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).

#### En este número:

La Pobreza Urbana y el Fondo de Inversión Social  
*M. Lungo* p. 1

Vivienda y Acceso a la Tierra Urbana: Los Programas de FONAVIPO y el Instituto Libertad y Progreso  
*M. Lungo y J.F. Oporto* p. 11

Centroamérica: Una Integración Económica sin Contenido Social  
*A. Goitia* p. 17

Sobre la principal concentración urbana del país, el Area 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 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).

La discrepancia 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).

Es importante señalar, además, las limitaciones de estas mediciones que no expresan, por ejemplo, las sensibles diferencias entre los hombres y las mujeres, lo que exige ir más allá de los indicadores cuantitativos (Umaña, 1994), a pesar de la utilidad de los análisis multivariados como los que se han realizado en otros países centroamericanos (Rocha N., 95).

Por ejemplo, en un estudio sobre la pobreza realizado en Brasil, algunas características que diferenciaban a los grupos pobres de los no pobres, entre ellas el sexo, el color de la piel, el lugar de residencia, etc., fueron seleccionadas como variables independientes para construir un modelo de probabilidades de ser pobre. Los resultados obtenidos muestran que esta

probabilidad alcanza el 95% cuando se reúnen el conjunto de características adversas (Rôcha, 1995). Una de las conclusiones de este estudio es que los cambios socio-culturales asociados al proceso de urbanización, las transformaciones en los estilos de vida en las ciudades, provocan un deterioro de las relaciones de solidaridad existentes en el vecindario y en la familia, agravando las condiciones de sobrevivencia de los sectores sociales más pobres e incrementado los fenómenos de exclusión y fragmentación social analizados para otras ciudades (Balbo, 1991).

Lo anterior es de gran relevancia porque muestra que el problema de la pobreza urbana no es únicamente un fenómeno de orden cuantitativo ni tiene una dimensión exclusivamente económica. El se encuentra asociado a cuestiones como la construcción de ciudadanía y la gobernabilidad urbanas (Lungo, 1995), para cuyo análisis sería necesario incorporar indicadores cualitativos sobre la vulnerabilidad y la exclusión social en las ciudades. 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>1</sup>.

A partir de la situación

Cuadro 1		
Pobreza Urbana según Tamaño Poblacional (%)*		
Hogares	1988	1990
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 #12 de La Pobreza Urbana en El Salvador, Carlos Briones, UCA Editores, San Salvador, 1992.		

descrita queremos plantear la premisa subyacente en este artículo: las políticas sociales, sus transformaciones y su relación con el desarro-

llo urbano en general y la pobreza urbana en particular, no debe analizarse solamente en relación a la evolución cuantitativa de esta últi-

ma, sino también en relación a los cambios ocurridos en la estructura social urbana, ya que estos cambios inciden en la vulnerabilidad y la exclusión social.

## El Fondo de Inversión Social y la Lucha contra la Pobreza Urbana

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

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 Secretaria De Reconstrucción Nacional, que daría origen a una nueva institución: el Fondo de Desarrollo Social, de carácter permanente.

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 sugerencia 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 históricamen-

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

Sector	Proyectos		Monto	
	#	%	Millones de \$	%
EDUCACION	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%
NUTRICION	213	3.52%	4.81	4.03%
OTROS	243	4.02%	7.77	6.50%
<b>TOTAL</b>	<b>6,043</b>	<b>100.00%</b>	<b>119.56</b>	<b>100.00%</b>

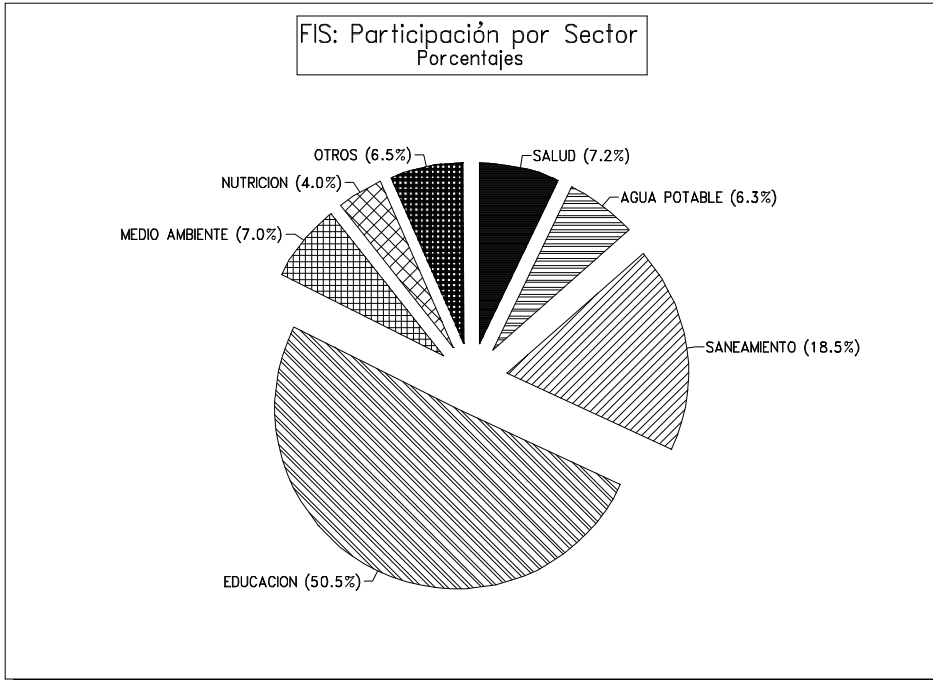
FUENTE: FIS, Reporte de Avance #50, agosto 1995. San Salvador.

te 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 a la micro-empresa, que están fuera de la competencia del FIS, se han destinado hacia este sector.

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 menores. Territorialmente tenía una cobertura

pequeños asentamientos rurales, especialmente en las zonas más afectadas por la guerra de los años 80 (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. En agosto de 1995, la distribución detallada del total de proyectos ejecutados se nota en el Cuadro 2.

Como criterios de focalización el FIS ha utilizado tanto la línea de pobreza como los índices de necesidades básicas insatisfechas, y por lo menos el 65% de los beneficiarios deben 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 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. Por esta

razón, aunque el FIS contaba con un buen sistema de evaluación de sus proyectos, con procedimientos ágiles, buena auditoría interna y externa, la ausencia de datos básicos que el gobierno no podía proveer, hacía difícil una evaluación del impacto del programa con exactitud. Esto sin embargo no era importante para algunos analistas, dado el alto porcentaje de población en situación de pobreza beneficiada aún sin una focalización precisa (Sollis, 1992).

A diciembre de 1993, el 72% de los proyectos aprobados fueron 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 es poca, lo que pone en duda su sostenibilidad y el papel de los mismos en el autopotenciamiento de las comunidades.

Se considera muy difícil evaluar en profundidad los costos unitarios de los bienes y servicios ofrecidos y los costos administrativos, por la deficiencia de la información disponible (Zuvekas, 1995). Además de la falta de evaluaciones de impacto de los proyectos ejecutados, es indispensable incorporar los costos recurrentes, que son a menudo olvidados.

A mediados de 1994 se organizó un taller sobre el futuro del FIS, donde se discutieron distintas opciones, desde su finalización en 1997 y el traslado a los distintos ministerios o a las municipalidades de sus actividades y responsabilidades, su conversión en una institución permanente con los mismos o con diferentes objetivos, o su fusión con la Secretaría de Reconstrucción Nacional<sup>2</sup>, lo que finalmente ocurrió en 1995.

La discusión de sus objetivos condujo a un dilema central que han enfrentado programas similares en América Latina: ¿debe reducirse la gama de actividades concentrándose en los sectores sociales o debe orientarse hacia actividades productivas? En el taller aludido no hubo consenso al respecto y esta crucial cuestión quedó abierta al no existir una estrategia clara para combatir la pobreza (Zuvekas, 1995), lo que tiene mucha relación con el problema de la pobreza específicamente urbana.

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:

- o han complementado y re-
- forzado los programas de reestructuración de las economías;
- o 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;
- o han evidenciado una mayor capacidad para manejar grandes programas de pequeños proyectos que los ministerios encargados de los programas sociales tradicionales;
- o han demostrado que pueden jugar un papel limitado, pero importante, en impulsar programas contra la pobreza de largo plazo;
- o 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 exami-

nar 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, y no se inscriben en una política social articulada a las políticas económicas. Por otra parte, su vinculación a las municipalidades ha sido débil en razón de la existencia del Programa de Reconstrucción Nacional que maneja el programa "Municipalidades en Acción", el cual ha seguido una lógica muy diferente a la que subyace en la concepción de los FIS. Como puede observarse en el cuadro 3, la participación de las alcaldías es muy baja.

Por otra parte, los estudios realizados sobre los Fondos de Compensación

Solicitante	Proyectos		Monto	
	#	%	Millones de \$	%
GRUPOS COMUNITARIOS	4,147	68.62%	76.10	63.65%
ONG's	403	6.67%	10.15	8.49%
AUTONOMAS	105	1.74%	2.54	2.13%
ALCALDIAS	513	8.49%	13.03	10.90%
GOBIERNO CENTRAL	875	14.48%	17.73	14.83%
<b>TOTAL</b>	<b>6,043</b>	<b>100.00%</b>	<b>119.56</b>	<b>100.00%</b>

FUENTE: FIS, Reporte de Avance #50, agosto 1995. San Salvador.

- o han complementado y re-

Social señalan varios riesgos en la operación de estos programas, entre ellos están:

- o al transformarse en instituciones semiperma- nentes se corre el riesgo de la burocratización y la manipulación política;
- o su ampliación puede conducir a un incremento de los costos de operación, los que no deberían superar la barrera del 10%;
- o 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 que 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.

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 conocedores 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" (lo que implica transparencia y ampliación de la participación social) de las municipalidades, está lejos de implementarse en El Salvador. Por otro lado, la entrega de fondos provenientes de estos programas directamente a algunos alcaldes por parte de la Presidencia de la República, durante la segunda mitad de 1995, puede ser un camino equivocado si no se definen reglas claras.

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

Cuadro 4	
FIS: Fuentes de Financiamiento (millones de dólares)	
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 #50, agosto 1995. San Salvador.	

Cuadro 5		
Dimensiones	Características	Observaciones
BENEFICIARIOS	Orientado por la demanda	
MODO DE SELECCION	Focalización de grupos más pobres	Se sugiere sugerido revisar los criterios de focalización
TEMPORALIDAD	Inicialmente por período limitado	Se está proponiendo que sea un programa permanente
UBICACION EN EL APARATO ESTATAL	Centralizado	Se sugiere una mayor vinculación con gobiernos municipales
ESTRUCTURA OPERATIVA	Alto grado de autonomía, administración gerencial y salarios competitivos	
FINANCIAMIENTO	Dependencia externa casi total	Sostenibilidad cuestionada
PARTICIPACION	Prioriza la participación comunitaria de agentes privados	Se sugiere redefinir los mecanismos de participación, incorporando más activamente a las comunidades y a los gobiernos municipales.
VINCULOS CON OTROS PROGRAMAS	Articulado recientemente al Programa de Reconstrucción Nacional	Desarticulado de las políticas económicas

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).

Aunque son de gran utilidad los estudios mencionados antes, consideramos necesario relacionar las distintas dimensiones del trabajo del FIS y del contexto en que éste se realiza 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, 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.

Respecto al carácter temporal, aunque se ha redefi-

nido 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 el Fondo de Desarrollo Social, deben precisarse sus relaciones con los ministerios 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. La cuestión de la participación de las comunidades emerge aquí con toda su importan-

cia, 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.

La cuestión de la extrema dependencia del financiamiento externo constituye, sin embargo, el punto de mayor debilidad para la sostenibilidad de las acciones de programas como el FIS. Sin un decisivo aporte nacional, tanto del gobierno central y de los gobiernos locales en la medida de sus posibilidades, como de la empresa privada, y el aporte de las comunidades pobres mismas, aunque éste sea mínimo y no deba constituirse en una carga adicional sobre sus precarios ingresos, no puede pensarse en acciones

de reducción de la pobreza de carácter estructural, y esto requiere de trabajar con una visión de largo plazo.

Para el caso de la pobreza urbana, queremos destacar que es indispensable la vinculación de las 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 de FONAVIPO y 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 Área Metropolitana de San Salvador, ya que la disociación de estas acciones es un obstáculo para reducir la pobreza urbana.

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

### **La Necesidad de Ampliar los Programas de Combate a la Pobreza Urbana**

El breve análisis hecho a partir del último cuadro 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. su papel en la reducción de contribuir a resolver tado 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 los distintos 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 ur-

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, 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 orien-



ba con la gestión urbana ambiental, la infraestructura, el financiamiento del desarrollo de las ciudades, la gestión de la tierras urbana, 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, mejorar la ejecución de los proyectos promoviendo procesos de "accountability" a nivel local, incrementando 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, y que, cuando ha existido aunque

sea parcialmente, como en el caso del programa PRONASOL, de México, ha estado subordinada al control del gobierno central (Cornelius *et al.*, 1994).

Por otra parte, aunque las virtudes de un enfoque multisectorial 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, como decíamos anteriormente, 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, no significa tanto falta de acceso a bienes o servicios como la existencia de inseguridad y el incremento de la exposición a riesgos (Moser, 1995).

Finalmente, 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 ésta la razón por la cual hay una tendencia a olvidarlos o a atender sus necesidades en un se-

gundo 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).

#### Notas:

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> No se ha realizado, en este trabajo, un análisis detallado del PRN. Una evaluación crítica ha sido hecha por Sollis (1993).

#### Bibliografía:

- Balbo, Marcelo: "Frammentazione della città e pianificazione urbana del terzo mondo", Istituto Universitario di Architettura di Venezia, noviembre, 1991.
- Briones, Carlos: *La pobreza urbana en El Salvador*, UCA editores, San Salvador, 1992.
- Campbell, Tim: "Social Investment Funds: Decentralization, Local Government and the Poor", *Dissemination Note*, March 1991, The World Bank, Washington.
- Cornelius, Wayne; Craig, Ann; and Fox, Jonathan (compiladores): *Transforming State-Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, Center for US-Mexican Studies, UCSD, San Diego, 1994.
- FIS: *Reporte de avance* #50, agosto 1995, San Salvador.
- FUNDASAL: *Carta Urbana* #3, abril de 1992, San Salvador.

Glassner, Philip; Lee, Kye Woo; Sant'Anna, Anna Maria; and de St. Antoine, Jean-Jacques: *Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin America Experience*, World Bank Discussion Papers #261, 1994, Washington.

Lungo, Mario: "Las políticas sociales y la ciudad en Centroamérica. Los casos de San Salvador y San José", en *El Salvador en Construcción* #10, diciembre 1992/enero 1993, San Salvador.

Lungo, Mario: "Pobreza y gobernabilidad: desafíos para la democratización de la gestión urbana en El Salvador en los años 90", en *Realidad* #46, julio/agosto 1995, San Salvador.

Ministerio de Planificación: *Encuestas de Hogares*, 1992, San Salvador.

Ministerio de Planificación-GAES: "Evaluación del FIS", documento interno, 1994, San Salvador.

Moser, Caroline: "Urban Social Policy and Poverty Reduction", en

*Environment and Urbanization*, Vol. 7, 1, April 1995, London.

Rôcha, Sonia: "Governabilidade e pobreza: o desafio dos numeros", en *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Licia Valladares e Magda Prates (org.), Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1995.

Rocha N., Juan: "Investigación sobre la pobreza urbana en Nicaragua", investigación preparada para II Taller de Pobreza Urbana, organizado por el Social Science Research Council (SSRC) y FLACSO. Costa Rica, San José, febrero de 1995.

Sachs, Ignacy: *A la recherche de nouvelles stratégies de développement. Enjeux du Sommet Social*, MOST-UNESCO, Paris, 1995.

Sollis, Peter: "La disminución de la pobreza en El Salvador: una evaluación del programa social del gobierno de Cristiani", en *ECA* #522, marzo de 1992, San Salvador.

United Nations Development

Program: *Cities, People and Poverty*, UNDP, New York, 1991.

Umaña, Nidia: *Las amas de casa pobres en el Area Metropolitana de San Salvador*, IMU, serie Estudios de la Mujer #1, 1993, San Salvador.

Vanderschueren, Franz; Wevelin, Emiel; and Wekwete, Kadmiel: "Policy Options for Urban Poverty reduction: Towards a Framework for action at Municipal Government Level", Urban Management Program, UNDP/UNCHS/WORLD BANK, Nairobi, July, 1995.

World Bank: *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 90's*, Washington, 1991.

World Bank: *El Salvador. The Challenge of Poverty Alleviation*, June 1994, Washington.

Zuvekas, Clarence: *Los programas de inversión social en El Salvador: una evaluación de sus experiencias y opciones para el futuro*, Documento de Trabajo # 95-3, marzo de 1995, FundaUngo, San Salvador.

## Títulos recientes de la serie Alternativas para el Desarrollo:

26. "Buscando Alternativas al Paquete"; "Una Mirada al Paquete de la Discordia"; "Situación de la Integración Centroamericana tras las medidas arancelarias"; "El Desarrollo Urbano y la Privatización", enero/febrero 1995.
27. "Costos y Retrasos de la Reinserción para la Paz"; "Impactos del Paquete sobre la Agricultura Salvadoreña: Entre la Globalización y el Abandono", marzo 1995.
28. "Migración Internacional y Desarrollo"; "El Salvador en el Mercado Mundial", abril 1995.
29. "Alternativas a la Propuesta de Incremento del IVA"; "San Salvador: Crecimiento Urbano, Riesgos Ambientales y Desastres"; "Comercio Internacional y Medio Ambiente", mayo 1995.
30. "Economía Política del Primer Año del Gobierno de Calderón Sol"; "El Mercado de Tierra Rural en El Salvador"; "Privatización de las Telecomunicaciones y de la Distribución de Energía Eléctrica", junio/julio 1995.
31. "Descentralización en El Salvador: Desafíos y Propuestas"; "Participación y Coordinación: Elementos Claves para un Proceso de Desarrollo Sostenible en Tecoluca"; "El Desarrollo Comunal y la Lucha contra la Pobreza", agosto 1995.
32. "Asignación Presupuestaria para 1996: Un Presupuesto para el Desarrollo?"; "Santa Elena, Usulután: Una Comunidad Transnacional"; "De Derrumbes y de Inundados"; "El Desarrollo Urbano y la Privatización de los Servicios en El Salvador", septiembre/octubre 1995.
33. "Elementos Básicos de la Estrategia de Desarrollo Agropecuario"; "Los Programas de Reinserción Rural"; "La Gestión Ambiental del Desarrollo desde el Municipio", noviembre/diciembre 1995.