

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”**



**EL PAPEL DE LA INVERSIÓN SOCIAL PARA GARANTIZAR LA COBERTURA DEL
VALOR DE LA FUERZA DE TRABAJO Y SU IMPACTO EN LA PRODUCTIVIDAD:
ÉNFASIS EN LOS PROGRAMAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO (A) EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

ALEJANDRO SALVADOR GASTEAZORO FRANCO

CECILIA JANET HERNÁNDEZ PLEITEZ

MERARIS CAROLINA LÓPEZ DÍAZ

PATRICIA ALEJANDRA QUINTANILLA RIVERA

ANTIGUO CUSCATLÁN, SEPTIEMBRE DE 2014

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”

RECTOR

ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S.J.

SECRETARIA GENERAL

SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA

DIRECTOR DEL TRABAJO

MARIO SALOMÓN MONTESINO CASTRO

SEGUNDO LECTOR

MARIO CÉSAR SÁNCHEZ PÉREZ

AGRADECIMIENTOS

“La imperiosa e imprescriptible necesidad de un verdadero saber, (...) puesto al servicio de la liberación de las mayorías populares”, Ignacio Ellacuría.

Le agradezco a Dios, pues él me dio la fortaleza y perseverancia para no darme por vencido, y la sabiduría para tomar las mejores decisiones en los momentos más difíciles;

A mi mamá, Vivian, por todo el tiempo que dedicó en apoyarme. Siempre estaré agradecido por sus sacrificios, sus consejos y ejemplo, y especialmente le agradezco por su cariño; A mi papá, Victorio, por alegrarme con sus ocurrencias y por todo su apoyo y afecto. Ambos han sido fundamentales en mi trayectoria de vida;

A mis hermanos: Piero, por ayudarme a seguir en la universidad y demostrarme que siempre hay que dar el mayor esfuerzo, en especial cuando comencé a trabajar y pensé que no iba a poder más; Gabriel, por demostrarme que se pueden sobrellevar los estudios con el activismo social; y a mi hermanita Graciela, por sus ánimos y apoyo; y en general, gracias porque me apoyaron de muchas maneras y me enseñaron otras tantas cosas;

A mis tíos y a mis abuelitos, pues todos ellos siempre me han animado a seguir adelante;

A mis compas de tesis: Cecy, Meraris y Paty; porque realmente es el mejor grupo con el que pude haber trabajado, las aprecio mucho y les tengo un gran cariño. Estoy seguro que cada una de ustedes hará importantes aportes en beneficio de los más desfavorecidos.

A Diana Contreras, a quien tengo un gran cariño. Gracias a su gran apoyo pude sobrellevar muchos de los retos en los que decidí participar, definitivamente su apoyo fue fundamental;

A los catedráticos de la UCA. Con especial cariño recuerdo a Aquiles Montoya (Q.E.P.D.), pues con sus enseñanzas comprendí que la solidaridad y ética deben formar parte de la economía; a Julia Evelyn Martínez, de quien aprendí tantas cosas, pero quizás lo principal es que de ella aprendí que siempre se deben denunciar las injusticias; a Roberto Gochez, porque ayudó a consolidar mi aprendizaje; a Manuel Delgado, porque tuvo confianza en mí y es un ejemplo de buen profesional; a Gerardo Olano, al padre Tojeira y a muchos otros.

A Mario Montesino, pues me enseñó la importancia de cuestionar ideas y crear conocimiento. También a César Sánchez, pues con un enfoque práctico promueve el pensamiento crítico. Definitivamente, los dos son ejemplo a seguir. Gracias por ayudarnos.

Alejandro, septiembre 2014

Primeramente quiero agradecer a Dios Todopoderoso, por guiarme por el buen camino y porque cuando las cosas no parecían ir bien, siempre había una luz de esperanza. Igualmente quiero agradecer a mi mamá, Carolina Díaz, quien incondicionalmente ha estado conmigo, a pesar de las dificultades, ha luchado y ha salido adelante, porque es una mujer fuerte, mi modelo a seguir, mi todo.

A mis hermanas, Liliana y Estéfani, por su apoyo, por compartir conmigo esta alegría y porque sé que a lo largo de este trayecto, aún en la distancia me han acompañado.

A mis abuelas Melche y Chave, que con su gran amor han llenado mi vida, constantemente aconsejándome y llevándome en sus oraciones para que todo me salga siempre bien. A mama Tita (Q.D.D.G), que desde mis inicios en la escuela, estuvo dispuesta a enseñarme y me ayudó a cultivar mis ganas de aprender continuamente. A mis abuelos Carlos y Obdulio, por su compañía y las ocurrencias que siempre me hacen sonreír.

A mi maestro, amigo y asesor de tesis; Mario Montesino, por confiar en mí y dedicar parte de su tiempo en mi formación, por la ayuda que siempre me ha brindado y por la oportunidad de ser su instructora, permitiéndome consolidar mis conocimientos.

A Julia Evelyn Martínez, Aquiles Montoya (Q.D.D.G), César Sánchez y Roberto Góchez, que con sus enseñanzas me mostraron el rumbo de mi camino profesional, y por estar siempre en la disposición de apoyar a las nuevas generaciones de economistas. A Diana Carolina, porque a lo largo de este tiempo me ha brindado su amistad incondicional, apoyándome en mis aventuras y desventuras, siempre en la mejor disposición de echarme la mano.

Y finalmente pero no menos importantes, a mis colegas, compañero y compañeras de tesis, pero sobre todo amigo y amigas: Ale, Patty y Cecy, con quienes trabajamos arduamente varias investigaciones a lo largo de la carrera, y especialmente la presente tesis, con quienes pasé noches y noches de desvelo, pero que finalmente vemos ahora el fruto de ese esfuerzo, y aunque por ratos discutiéramos, siempre llegábamos a buen fin.

Este solo es el inicio de una larga carrera, donde los conocimientos y habilidades adquiridas deben ser puestos a disposición de quienes más lo necesitan y hacer de esta, una mejor sociedad, esa es la utopía.

Meraris, septiembre de 2014

En primer lugar, y no por costumbre o por cliché, quiero darle las gracias y toda la gloria y la honra al único que la merece, es decir, a Dios. Te doy infinitas gracias a ti, mi Dios y Padre, porque tus pensamientos y tu voluntad fueron muy distintos y de bien respecto a mi formación profesional. Gracias por toda la sabiduría, la compañía y las fuerzas que me diste para culminar este reto, gracias por todas las veces que me levantaste y respaldaste para seguir adelante. Gracias porque este año cumpliste una de tantas promesas, por caminar conmigo día con día hasta llegar al final, este trabajo y este título están dedicados y consagrados a ti, porque de principio a fin fuiste el verdadero protagonista y artífice de todo.

En segundo lugar quiero darle las gracias a mi familia. Gracias mami por todos tus cuidados, amor, paciencia y sacrificios, gracias por todas esas veces que me impulsaste y pensaste diferente de mí, gracias por pedirle a Dios el mejor regalo para una hija: la sabiduría, y por ser una madre excepcional desde que me viste por primera vez. A ti papa, gracias también por tus sacrificios, amor y cuidados, gracias por todas esas noches que te quedaste conmigo, si no me hubieras ayudado cuando aún usaba crayolas no hubiera logrado lo que he alcanzado ahora. A mi hermana Dilsey por su puesto, gracias por toda la paciencia y comprensión; sé que fue duro por todo aquello que nos privamos de compartir pero me complace saber que ahora estas muy orgullosa de mi cómo yo de ti.

No podría dejar de mencionar a mi papi y mamá Lilian, unos verdaderos segundos padres. Gracias porque no sólo me dieron su amor, sino que me apoyaron y proveyeron de todo lo que necesite para ser una profesional. Este título también es para ustedes.

Le agradezco de igual manera a Oscar Portillo porque también estuvo conmigo, aunque de forma distinta, de principio a fin facilitándome este camino. Gracias por toda tu paciencia, pero sobre todo por tu amor. Gracias por apoyarme y ser un ejemplo del esfuerzo y dedicación que se ha de tener para ser un buen profesional, por ser un pilar espiritual en mi vida y por cambiar esta última de la mejor manera. Espero de todo corazón Dios nos permita alcanzar todo lo que nos hemos propuesto.

Y finalmente quiero agradecer a las 4 personas que formaron parte activa de esta investigación y de muchas otras. Gracias a ustedes: Meraris López, Alejandro Gasteazoro y Patty Quintanilla por darme la oportunidad de trabajar junto a ustedes, gracias por su paciencia y comprensión, pero sobre todo por su amistad. Asimismo, agradezco al Dr. Montesino por haber hecho de este trabajo el mejor, por toda su dedicación al mismo y su dirección.

Cecilia, septiembre 2014

A mi mamá, mi gemela, mi amiga, mi fortaleza, mi mayor ejemplo, la que siempre me alentó a buscar el camino de la lucha y el éxito, y la que con todo su esfuerzo, apoyo, amor y dedicación es la principal razón de que haya culminado esta etapa de mi vida y comenzado una nueva.

A mi papá, por su eterno apoyo incondicional, por apoyarme cuando mi mamá no podía estar y por enseñarme los valores de la puntualidad y responsabilidad que tanto me han servido en este camino.

A Diego, el hermanito que tanto quería y que a los 10 años me cambió la vida.

A toda mi familia, en especial a mi abuelita por el amor y las risas, y a los que ya no pudieron estar presentes en esta etapa de mi vida: mi tía Yolanda (Q.E.P.D) que con su esfuerzo por hacerme feliz en mi infancia, incidió en gran parte en la persona que me convertí, mi abuelito Mario (Q.E.P.D) que se me adelantó solo 2 meses antes de mi graduación, y cuyo recuerdo tendré siempre presente.

A mi grupo de tesis (Meraris, Ale y Ceci), el “dreamteam”, mis amigos, por acompañarme y hacer las madrugadas de estos 5 años más divertidas.

Mis agradecimientos a nuestro director de tesis, el Dr. Montesino, por su orientación y apoyo. Al Mto. Aquiles Montoya (Q.E.P.D), por abrirme los ojos y hacer que me enamorará de la Economía, por inspirarnos a mantener el espíritu rebelde y la indignación ante la injusticia y al Mto. Roberto Góchez, maestro y amigo.

A todos mis amigos y amigas, los y las de siempre que han estado en mi vida durante los últimos 10 años. A mi ex instructor, amigo, consejero y camarada Francisco Bolaños que siempre me saco de apuros aún en las madrugadas, gracias che. A Tito que también me ayudo para no perder la cabeza, y a Francisco Gavidia por hacerme sonreír en los últimos meses cuando más lo necesitaba.

A todos mil gracias...

Patricia, septiembre 2014

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	i-ii
INTRODUCCIÓN.....	iii-iv
MARCO TEÓRICO.....	1
1.1 La teoría de la fuerza de trabajo y su valor.....	1
1.1.1 Teoría marxista del valor.....	1
1.1.2 Teoría de la fuerza de trabajo y la racionalidad reproductiva.....	2
1.1.3 Racionalidad reproductiva.....	5
1.1.4 Cobertura del valor de la fuerza de trabajo.....	7
1.1.5 Cobertura del valor de la fuerza de trabajo y su efecto en la eficiencia.....	10
1.1.6. Las necesidades.....	13
1.1.7. Necesidades auténticas y su relación con los satisfactores.....	15
1.1.8. Los satisfactores.....	16
1.2. Enfoque de derechos.....	18
1.3. Enfoque del ciclo de vida.....	22
1.4. Enfoque de libertades y capacidades de Amartya Sen.....	23
1.4.1. La pobreza de renta y la pobreza de capacidades.....	26
1.5 Teoría de los salarios de eficiencia.....	27
1.5.1 Justificaciones de la existencia de salarios de eficiencia.....	27
1.5.2. Modelo de salarios de eficiencia: salarios de nutrición.....	28
1.6. Teoría del capital humano.....	30
1.6.1. Gary Becker y sus aportes a la teoría del capital humano.....	31
1.6.2. La teoría del capital humano de Jacob Mincer.....	32
1.7. Valoración de las teorías abordadas.....	33
2. EVIDENCIA HISTÓRICA DE LAS DIMENSIONES DEL VALOR DE LA FUERZA DE TRABAJO: ALIMENTACIÓN, SALUD Y EDUCACIÓN.....	37
2.1 Evidencia histórica de la descubierta de las dimensiones del valor de la fuerza de trabajo: alimentación, educación y salud.....	37
2.1.1 Ingresos y gastos de los hogares: Acercamiento al poder adquisitivo y cobertura de necesidades.....	37
2.1.2 Las alimentación como dimensión del valor de la fuerza de trabajo.....	40
2.1.3 Canasta básica alimentaria: aproximación al satisfactor de la alimentación.....	42
2.1.4 El Salvador: configuración de una nueva Canasta Básica Alimentaria.....	46

2.1.5 Relación entre alimentación adecuada y derechos de los seres humanos.....	48
2.1. 6 Metodología de la nueva Canasta Básica Alimentaria.....	50
2.2. Evolución de la inversión social: educación y salud 1963-2012	53
2.2.1. Concepto Gasto Social	54
2.2.2. Estructura del Gasto Social en El Salvador.....	55
2.2.3. Composición del Gasto Social	56
2.2.4. Distribución del presupuesto asignado a las áreas de Educación y Salud en El Salvador	57
2.2.5. El papel del estado para garantizar salud y educación	63
2.2.6 Análisis de la evolución de la inversión social en salud y educación	66
2.3. Acciones gubernamentales orientadas a subsanar la falta de cobertura del valor de la fuerza de trabajo (2009-2014)	79
2.3.1. Sistema de Protección Social Universal.....	79
2.3.2. Programas universales	84
2.3.3. Medidas focalizadas: Comunidades solidarias.....	85
2.3.4. Ejes estratégicos e intervenciones de Comunidades Solidarias.....	86
Vinculación entre la inversión social y su impacto en los indicadores de bienestar: primera aproximación.....	89
3. EVIDENCIA EMPÍRICA GLOBAL DE LA DESCOBERTURA DE LAS DIMENSIONES DE LA FUERZA DE TRABAJO Y LA PÉRDIDA DE PRODUCTIVIDAD: SALUD, EDUCACIÓN Y NUTRICIÓN.....	92
3.3. Estimaciones del impacto redistributivo de la inversión social y su relación sobre la cobertura de las necesidades en los estratos de menores ingresos	92
3.1. Evidencia empírica global	98
3.1.1. Enfoque del desarrollo humano	98
3.1.2. Costos económicos por la insuficiente cobertura de la dimensiones de la fuerza de trabajo 102	
3.1.2.1. Salud.....	102
3.1.2.2. Educación	107
3.1.2.3. Nutrición	114
Principales resultados de investigaciones previas	114
Costos económicos y pérdida de productividad: estimaciones actualizadas para El Salvador	119
4. LOGROS Y DESAFÍOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES: PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN SALUD Y EDUCACIÓN.....	125
CONCLUSIONES.....	146

BIBLIOGRAFÍA.....	151
ANEXOS.....	160

ÍNDICE DE TABLAS

	PAG
Tabla 1. Ingresos y gastos promedio de hogares por quintiles	39
Tabla 2. El salvador: Concentración de número de personas ocupadas por rango de salario mensual promedio en (US\$)	46
Tabla 3. Comparación de la canasta básica alimentaria oficial versus nueva canasta básica alimentaria	52
Tabla 4. Tasas de crecimiento de la inversión social	70
Tabla 5. Esperanza de vida al nacer. el salvador (1997-2012)	106

ÍNDICE DE ESQUEMAS

	PAG
Esquema 1. Fuerza de trabajo y su valor de uso	9
Esquema 2. Gradiente del desarrollo humano	16
Esquema 3. Estructura del gasto según área de gestión	56
Esquema 4. Unidades que conforman el área de desarrollo social en el salvador	57
Esquema 5. Estructura del gasto público en educación	59
Esquema 6. Estructura del gasto público destinado a salud	62
Esquema 7. Programas sociales según el enfoque del ciclo de vida	80
Esquema 8. Principales programas del SPSU	81
Esquema 9. Desarrollo humano y crecimiento económico	99
Esquema 10. Efectos de los analfabetas funcionales sobre la capacidad de acción de las políticas sociales	128

ÍNDICE DE CUADROS

	PAG
Cuadro 1. Vínculos entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos	48-49
Cuadro 2. Estructura y función de los componentes del gasto público en educación	60-61
Cuadro 3. Impacto de la política social en las áreas de educación, salud y alimentación	65
Cuadro 4. Marco institucional del SPSU	82
Cuadro 5. Marco institucional de comunidades solidarias	83
Cuadro 6. Programas de carácter universal	84-85
Cuadro 7. Intervenciones en comunidades solidarias	88
Cuadro 8. Intervenciones en comunidades solidarias (salud)	89
Cuadro 9. Simulación del efecto redistributivo del gasto público social en educación (GPSE) en los quintiles de ingresos de los hogares, 2012.	94
Cuadro 10. Clasificación IDH e indicadores de bienestar	100
Cuadro 11. Actualización de datos, según IDH 2013	101
Cuadro 12. Efectos económicos de la salud	108
Cuadro 13. Tasas de retornos a la educación en el salvador. (1996-2013)	110
Cuadro 14. Resumen de resultados: efectos y costos de la desnutrición	115
Cuadro 15. Efectos de la desnutrición global en la productividad por mortalidad en el salvador	116
Cuadro 16. Efectos de la desnutrición en el ciclo de vida	118
Cuadro 17. Costo de repitencia escolar por problemas de salud y discapacidad, 2012.	120
Cuadro 18. Costo de repitencia escolar por problemas económicos y por necesidad de buscar empleo, 2012.	121
Cuadro 20. Pérdida de productividad debido a la mortalidad infantil asociada a la desnutrición, 2012	122
Cuadro 21. Resumen de resultados sobre la relación entre nivel nutricional y productividad	123-124
Cuadro 22. Contrastación programas gubernamentales (2009-2014) desde la perspectiva sinérgica de Max Neef	133

ÍNDICE DE GRÁFICOS

PAG

Gráfico 1. Producto escalar : cobertura insuficiente del valor concreto de la fuerza de trabajo	12
Grafico 1. Ingresos y gastos promedio de hogares por quintiles. El salvador (1999/2006/2012)	38
Grafico 2. El salvador: evolución de los salarios mínimos nominales por sector 2003-2013	41
Grafico 3. El salvador: evolución de los salarios mínimos reales 2003-2013	42
Grafico 4. El salvador: evolución del salario mínimo real. Comercio y servicios versus costo de la canasta básica alimentaria urbana 2003-2014	43
Grafico 5. El salvador: evolución del salario mínimo real. Maquila, textil y confección versus costo de la canasta básica alimentaria urbana 2003-2014	43
Grafico 6. El salvador: evolución del salario mínimo real. Industria versus costo de la canasta básica alimentaria urbana 2003-2014	44
Grafico 7. El salvador: evolución del salario mínimo real. Agrícola versus costo de la canasta básica alimentaria urbana 2003-2014	44
Grafico 8. El salvador: cobertura de la canasta básica alimentaria por salarios sectoriales 2003-2013	45
Grafico 9. Gasto en educación presupuestado versus gasto ejecutado. El salvador 1963-2012	67
Grafico 10. Gasto en salud presupuestado versus gasto ejecutado. El salvador 1963-2012	68
Grafico 11. Índice de gasto ejecutado en educación y salud. El salvador 1963-2012	69
Grafico 12. Índice de gasto en educación y salud. El salvador 1963-1983	70
Grafico 13. Índice de gasto en educación y salud. El salvador 1984-2004	71
Grafico 14. Índice de gasto en educación y salud. El salvador 2005-2013	72
Grafico 15. Gasto en educación y salud ejecutado como porcentaje del PIB a precios corrientes. El salvador 1963-2013	73
Grafico 16. Índice de gasto ejecutado en educación y salud como porcentaje del PIB. El salvador 1963-1983	75

Grafico 17. Índice de gasto ejecutado en educación y salud como porcentaje del PIB. El salvador 1984-2004	76
Grafico 18. Índice de gasto ejecutado en educación y salud	77
Gráfico 19. Efecto redistributivo del GPSE en el ingreso promedio, por quintil de hogares (porcentajes)	95
Gráfico 20. Cambio en el ingreso mensual promedio de los hogares por GPSE, por quintil de ingreso en los hogares (dólares corrientes)	96
Gráfico 21. Curva de Lorens: efecto redistributivo del gasto público en educación	97
Gráfico 22. Cada año de escolaridad está asociado a un aumento de 0.58 puntos porcentuales del crecimiento a largo plazo	112

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunal
AUP	Asentamientos Urbanos Precarios
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro Pequeña y Media Empresa
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
ECOS	Equipos Comunitarios de Salud Familiar
EHPM	Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples
ENIG	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares
FAO	Organización de las Naciones Unidas por la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés)
FEDISAL	Fundación para la Educación Integral Salvadoreña
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GOES	Gobierno de El Salvador
GPSE	Gasto Público Social en Educación
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMC	Índice de Masa Corporal
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud

PAF	Programa de Agricultura Familiar
PASE	Programa de Alimentación y Salud Escolar
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
STPPP	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
SUN	Scaling Up Nutrition
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAFT	Valor Abstracto de la Fuerza de Trabajo
VCFT	Valor Concreto de la Fuerza de Trabajo
Wn	Salario nominal

INTRODUCCIÓN

En la presente tesis, se pretende evidenciar la importancia que tiene la intervención del Estado en la economía como implementador de programas sociales y su impacto en el desarrollo de la fuerza de trabajo. Fundamentalmente, se abordan aquellos encaminados a completar las necesidades insatisfechas de los salvadoreños y salvadoreñas en materia de alimentación, salud y educación como necesidades primordiales, ante la imposibilidad de ser cubiertos por la existencia de bajos salarios.

La teoría principal en la que se fundamenta esta tesis es la “Teoría de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo”, de la corriente marxista. Este cimiento teórico, permite demostrar la necesidad de la intervención estatal, dado que la idoneidad de misma estriba en que considera la fuerza de trabajo como la principal fuerza productiva de la sociedad, y por tanto esta debe encontrarse en un estado óptimo para poder producir y reproducirse.

Esta investigación, pretende evidenciar los impactos negativos que la descubertura genera en la economía salvadoreña, teniendo como premisa que la forma precio del valor de la fuerza de trabajo; es decir, los salarios son incapaces de brindar al trabajador o trabajadora, el poder de adquirir los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas, surgiendo bajo este contexto, la importancia de la inversión social por parte del Estado.

El estudio está dividido en cuatro apartados. En el primero, se hace una revisión de los diversos planteamientos que abonan de una u otra forma a la teoría central, permitiendo configurar el bagaje teórico y el aparato analítico, que sostienen todas las evidencias y afirmaciones plasmadas a lo largo del documento.

En el segundo capítulo, se muestra de manera más concreta la evidencia histórica de la falta de cobertura del valor de la fuerza de trabajo. Además se muestra la evolución que ha tenido la inversión social en las áreas de salud y educación desde 1963 hasta 2012, y cómo en el último quinquenio las acciones gubernamentales han ido enfocadas a complementar la cobertura del valor de la fuerza de trabajo, detallando los programas sociales en las áreas de salud, educación y alimentación, y el impacto que estos tienen sobre la fuerza laboral.

Seguidamente; en el tercer apartado, se realiza una revisión exhaustiva de estudios que demuestran el impacto que la descubertura de las dimensiones mencionadas genera sobre

la productividad, y los consecuentes impactos socioeconómicos que se presentan. Asimismo, se realizan algunas estimaciones propias, que refuerza la importancia de la inversión social en los estratos de más bajos ingresos, pues son estos grupos los más propensos a estar por debajo de los umbrales necesarios para lograr un crecimiento económico sostenido, y que bloquea el despliegue de las potencialidades de la fuerza de trabajo.

Finalmente, se presenta en el apartado IV los logros y desafíos de los programas sociales, así como una serie de propuestas y recomendaciones para la mejora de los proyectos de inversión pública en salud y educación desde el enfoque de la teoría del valor de la fuerza de trabajo.

Con la realización de esta tesis, se espera evidenciar la incidencia positiva que tienen este tipo de programas sociales en la economía. Este es un aporte que podría mejorar el rumbo de las políticas públicas, pues a lo largo de la investigación, se corrobora una de las hipótesis principales; esta es, que los programas sociales lejos de ser un despilfarro, son más bien una inversión de corto y largo plazo, pues de no asegurarse la reproducción de la fuerza productiva más importante de una sociedad, no se alcanzará la capacidad productiva potencial.

MARCO TEÓRICO

1.1 La teoría de la fuerza de trabajo y su valor

1.1.1 Teoría marxista del valor

La teoría marxista del valor nace a partir de la crítica que Karl Marx realizó a la Economía Política Clásica, su fundamento se encuentra en lo que el autor denominó “El fetichismo de la mercancía”, esto es:

“... atribuir a los productos del trabajo, cualidades que no son inherentes a los mismos... Resulta la cosa más natural del mundo el creer, el pensar y el aceptar que las cosas tienen un valor intrínseco, que el ser valores es algo connatural a los productos del trabajo. Este fenómeno es lo que se conoce como el fetichismo de las mercancías, el cual proviene precisamente de la forma mercancía, de considerar a los productos del trabajo no como simples valores de uso, no como simples objetos útiles, sino como mercancías.” (Montoya, p. 52).

Entonces, si el valor de una mercancía no es inherente a esta, ¿de dónde proviene tal valor? Dado que en la teoría marxista, una mercancía solo puede ser fruto del trabajo humano, lo que le da el valor a la misma, es el trabajo, y es justamente en este punto, donde radica la genialidad de Marx, al evidenciar que este posee un doble carácter: concreto y abstracto, siendo el primero que le confiere el valor de uso a la mercancía, permitiendo además, la transferencia del trabajo pretérito, y el segundo por su parte da lugar al valor, en cuya forma se expresa el valor de cambio.

Es a partir de lo anterior, que Marx deriva la teoría de la fuerza de trabajo, y como bien lo expresa Montesino:

“El trabajo abstracto es el que genera el valor de cambio de la mercancía, que se expresa en su capacidad de canjearse en determinadas proporciones por otras. Marx dedujo de aquí la Ley del Valor: todas las mercancías se intercambian entre sí de acuerdo a su valor, de acuerdo al trabajo socialmente invertido en su producción. Es a través de esta idea del doble carácter del trabajo que Marx llega a deducir la teoría de la fuerza de trabajo...” (Montesino, 2007: 828).

1.1.2 Teoría de la fuerza de trabajo y la racionalidad reproductiva

En el apartado anterior se ha señalado que el valor no es inherente a la mercancía, pues esta solo lo adquiere por la acción que el trabajador ha ejercido sobre ella, a esto se le ha dado en denominar: el principio del valor-trabajo.

Según Montesino (2011), este es un principio axiomático, junto a otros 3 constituyen los pilares fundamentales de la teoría económica marxista. El autor realiza un esfuerzo por configurar un aparato axiomático que permita construir un modelo sistemático, presentado a continuación:

1. Existe una división social del trabajo desarrollada.
2. Solamente el trabajo crea valor. El valor de las mercancías solo se los da el trabajo.
3. El trabajo tiene un doble carácter: es trabajo concreto y trabajo abstracto.
4. La racionalidad reproductiva se expresa en términos de valores de uso (bienes) o mercancías necesarias. (Montesino, 2011: 26-27).

Tales premisas son básicas en la construcción de la teoría de la fuerza de trabajo y su valor, pues según Montesino (2007), a partir de esa sistematización, a Marx le fue posible precisar el concepto de la fuerza de trabajo, la importancia de su valor y cobertura del mismo, para el sistema capitalista.

A continuación se precisan las siete fases, en las que según Montesino (2007), se estructura la teoría:

1. Definición del concepto fuerza de trabajo

Marx plantea en El Capital, que es necesario diferenciar entre trabajo y fuerza de trabajo, al respecto menciona:

“Quién dice capacidad de trabajo no dice todavía trabajo, lo mismo que capacidad de digerir no significa digestión. Para llegar a ello hace falta, todos lo saben, algo más que un buen estómago” (Marx, 1980; citado en Montesino, 2007).

Al respecto, fuerza de trabajo es esa capacidad de trabajar, trabajo por su parte, es la fuerza de trabajo puesta en movimiento y cuyo fin es la producción de valores de uso. Marx define de manera general la fuerza de trabajo como:

“Con esta denominación hay que entender el conjunto de las facultades físicas e intelectuales que existen en el cuerpo de un hombre, en su personalidad viva, y que debe poner en movimiento para producir cosas útiles.” (Marx, 1980; citado en Montesino, 2011).

2. La fuerza de trabajo sufre desgaste, este debe ser restituido

Montesino (2011), explica que ello es inherente al ser humano, sin embargo no significa que el trabajador solo produzca una cantidad de bienes equivalente únicamente a la reposición de su desgaste.

3. La generación de excedente

Dado que el trabajador no solamente genera aquellos bienes necesarios para reponer su desgaste, sino que además genera un excedente.

En el sistema capitalista, la figura de excedente se convierte en una categoría fundamental, pues del total del valor creado por la clase trabajadora en la jornada laboral, ese excedente es apropiado por la clase capitalista, de allí surge la denominada *plusvalía*.

4. La fuerza de trabajo como mercancía:

La fuerza de trabajo como mercancía tiene un carácter histórico, pues esta se convierte en tal, como resultado del proceso de acumulación originaria del capitalismo, por ello, la conversión a mercancía tiene un carácter histórico. En tanto, a partir de que surge esta figura, como cualquier otra mercancía, la fuerza de trabajo posee valor y valor de uso, Marx sostiene:

“El valor de la fuerza de trabajo, como el de toda mercancía, lo determina el tiempo de trabajo necesario para la producción, incluyendo por tanto reproducción de este artículo específico. Considerada como valor, la fuerza de trabajo no representa más que una determinada cantidad de trabajo social medio materializado en ella. La fuerza de trabajo solo existe como actitud del ser viviente. Su producción presupone, por tanto, la existencia de éste. Y partiendo del supuesto que la existencia del individuo, la producción de la fuerza de trabajo consiste en la reproducción o conservación de aquel...” (Marx, 1980; citado en Martínez, 2013).

Más Adelante Marx también dirá, que el valor de la fuerza de trabajo es el valor de los medios de vida, estos son necesarios para asegurar la subsistencia de su poseedor, este es, el trabajador mismo.

5. Cálculo del valor de la fuerza de trabajo

Que es la representación de la magnitud que debe ser cubierta por el salario.

6. El cálculo del valor de la fuerza de trabajo como medida objetiva

Marx argumenta que este cálculo, no solamente es objetivo, sino también, es fundamental para el funcionamiento económico capitalista: “Por tanto, la suma de víveres y medios de vida habrá de ser por fuerza suficiente para mantener al individuo trabajador en su estado normal de vida y de trabajo...” (Marx, 1980; citado en Martínez 2013).

El valor de la fuerza de trabajo, no es un “deber ser”, sino más bien es un hecho, puesto que la fuerza de trabajo es la principal fuerza productiva de la sociedad, debe ser cubierta y reponer el desgaste que esta sufre en el proceso productivo.

7. Las relaciones sociales de producción como determinantes de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo

Montesino (2011), menciona que la decisión acerca de los salarios, depende de las relaciones de poder entre la clase trabajadora y la capitalista, siendo esta última, la que por lo general termina imponiéndose.

En el Capitalismo, la cobertura del valor de la fuerza de trabajo es una negociación entre capitalistas y trabajadores, en una economía donde los dueños de los medios de producción tienen un mayor grado de maniobrabilidad.

Al respecto, el autor también señala, que si bien es cierto Marx no hace referencia a las implicaciones que tendría una descobertura del valor de la fuerza de trabajo, resulta claro que basado en los fundamentos teóricos expuestos, la misma no tendría una calidad normal, impactando en su eficiencia.

1.1.3 Racionalidad reproductiva

Antes de dar paso al apartado de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo, resulta importante abordar el mecanismo de racionalidad reproductiva, tanto desde el punto de vista de los capitalistas como de los trabajadores.

En este sentido, Montesino (2007: 17), sostiene que “El sistema históricamente se ha estructurado impulsado por el afán del capitalista de obtener la más alta plusvalía, este comportamiento se expresa en la realidad como una racionalidad medio fin y costo beneficio, de modo que mientras el capitalista se las ingenia para obtener la más alta plusvalía como si se tratase de una necesidad vital, el obrero se afana por lograr la completa cobertura del valor de su fuerza de trabajo, esto es, la cobertura de todas sus necesidades humanas.”

En una sociedad en donde existen dos grupos sociales, uno que solamente posee su fuerza de trabajo y otro que es propietario de los medios de producción, necesariamente hay dos valores relevantes en el proceso económico y social: el valor que expresa las necesidades del trabajador, que solamente cuenta con su capacidad del trabajo, y el valor que le permite a los capitalistas, grupo poseedor de los medios de producción, obtener la plusvalía, esto es, la parte del valor creada por el obrero en la jornada del trabajo, que el capitalista se apropia como pago por convertir en capital los medios de producción de los cuales son propietarios.

Marx plantea un proceso de reproducción en el cual obreros y capitalistas obtienen lo necesario para vivir humanamente, y a su vez, los medios de producción se reponen y se amplían. Una sociedad que opere con este sistema de trabajo permite, en condiciones ideales, su reproducción económica y social.

Pero para Marx, ese proceso en la realidad está lejos de ser idílico, debido a que el capitalista posee una racionalidad de la plusvalía. El sistema históricamente se ha estructurado impulsado por el afán del capitalista de obtener la más alta plusvalía posible, el cual se expresa en la realidad como una racionalidad medio-fin y costo-beneficio. Al mismo tiempo que el capitalista mantiene esta racionalidad, los obreros se afanan por lograr la completa cobertura del valor de su fuerza de trabajo, esto es, la cobertura de todas sus necesidades humanas.

Dado que la plusvalía y el valor de la fuerza de trabajo provienen de la misma fuente, es decir, del nuevo valor creado por el obrero, si aumenta la proporción de una de ellas en dicho

valor creado, la otra disminuiría (es decir, si aumenta la plusvalía el valor de la fuerza de trabajo disminuiría). Lo anterior provoca que la racionalidad reproductiva puede verse perturbada por el proceso anterior.

Franz Hinkelammert y Henry Mora (2001, Citado en Montesino 2011), estructuran un enfoque en donde la racionalidad reproductiva se estudia como concepto central, y que aspectos vinculados con los juicios de valor.

Ellos desarrollan el concepto de la racionalidad instrumental, es decir medio-fin, y otro concepto de juicios de valor, es decir, en donde se vinculan con las finalidades humanas, es decir, a la voluntariedad de la sociedad.

Para estos autores, los juicios de valor que impulsan la racionalidad reproductiva son necesarios para el establecimiento de una sociedad en donde esta racionalidad predomine, pero esas acciones, por el solo hecho de que nos permite explicar la manera que se puede llegar a una sociedad más solidaria, no significa que por ello ocurrirán espontáneamente.

Estos autores expresan que estos juicios de valor podrían considerarse, más bien, como juicios de hecho, pero no del mismo tipo de los que considera la racionalidad medio-fin.

Ellos plantean que la reproducción de la sociedad debe estar en armonía con la reproducción de la naturaleza, por lo que la división social del trabajo debe coordinarse sobre la base de una racionalidad reproductiva, aún y cuando el mercado forme parte del sistema.

Los autores expresan que el sistema de precios del mercado, no es capaz, por sí solo, de asegurar lo anterior, por lo que es necesario criterios solidarios y cooperativos.

Todo esto es esencial en un contexto en donde el proceso económico y social provoca una insuficiente cobertura del valor de la fuerza de trabajo, poniendo en peligro la reproducción del sistema, lo que incluso afecta intereses de los capitalistas.

Para estos autores es central el hecho que asegurar medidas que lleven a la reproducción de la vida humana no es únicamente una cuestión de un valor ético, sino que también es un juicio de hecho que es la fuente de la racionalidad reproductiva.

Debido a lo anterior, desde la racionalidad reproductiva se desprende que es fundamental la gestión del desarrollo, pues el desarrollo no necesariamente surgirá de forma espontánea, sino que requiere una permanente intervención por parte del ser humano.

1.1.4 Cobertura del valor de la fuerza de trabajo

Ya se ha mencionado acerca del carácter especial que tiene la mercancía fuerza de trabajo, y como tal su existencia y el aseguramiento de las condiciones necesarias para su reproducción, son un pilar fundamental para el sistema capitalista, pues el que la fuerza de trabajo mantenga la calidad normal de sus condiciones físicas y espirituales, significa garantizar su efectiva participación en el proceso productivo.

Asimismo, en el apartado precedente se ha señalado que como las demás mercancías, posee un valor y un valor de uso. El valor de uso, es la puesta en acción de las capacidades humanas, para la generación del excedente, esto es la plusvalía.

Por su parte, el valor es aquella cantidad de bienes y servicios que permiten a la fuerza de trabajo su reproducción, en cuanto a esto Marx plantea:

“El tiempo de trabajo necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo se resuelve pues, en el tiempo de trabajo necesario para la producción de esos medios de subsistencia; es decir, que la fuerza de trabajo tiene el valor exacto de los medios de subsistencia necesarios para quien la pone en funciones.” (Marx, 1980; citado en Montesino, 2011).

Según Montesino (2011), hay dos factores que deben tenerse en cuenta en el establecimiento del valor de la fuerza de trabajo:

1. Valor abstracto de la fuerza de trabajo: tiempo de trabajo socialmente necesario para producirla.
2. Valor de cambio: conjunto de bienes y servicios que la fuerza de trabajo necesita para subsistir; definido específicamente como “valor concreto de la fuerza de trabajo”.

El autor, hace una importante salvedad de la mercancía especial fuerza de trabajo, frente al resto de mercancías, identificando dos diferencias importantes:

“La primera consiste en que mientras el intercambio de mercancías que no son fuerza de trabajo, si una de ellas cambia su calidad, pero no la cantidad de trabajo contenida en ella, y todo lo demás se mantiene constante con el resto de mercancías, las proporciones en el intercambio de acuerdo con la ley del valor quedan inalteradas.

Sin embargo, si lo que ocurre es que la calidad de la fuerza de trabajo mejora, manteniéndose constante su valor, la cantidad de mercancías que se intercambian por ella ahora será mayor y viceversa, a menos que se reduzca el tiempo de trabajo socialmente necesario para reproducir la fuerza de trabajo, en la misma proporción en que la mejora de su calidad aumenta su productividad” (Montesino, 2011: 42).

Mientras que para una mercancía común, la proporción en que se intercambia respecto a otras mercancías, no está en función de la variación en la calidad, sino del trabajo socialmente necesario para producirla, *ceteris paribus*; para el caso de la fuerza de trabajo, la razón de intercambio es directamente proporcional a la variación en la calidad, pues entre mayor sea esta, mayor debe ser el número de bienes intercambiados por la misma.

Montesino (2011), denomina a la proporción en que se intercambia la fuerza de trabajo por otras mercancías **valor concreto de la fuerza de trabajo**, el autor manifiesta que tal valor concreto puede ser coherente o no con la forma precio del valor de la fuerza de trabajo, lo que da paso a definir la **cobertura del valor de la fuerza de trabajo**.

Referente a esto último, se identifica la segunda diferencia de la fuerza de trabajo frente a las demás mercancías:

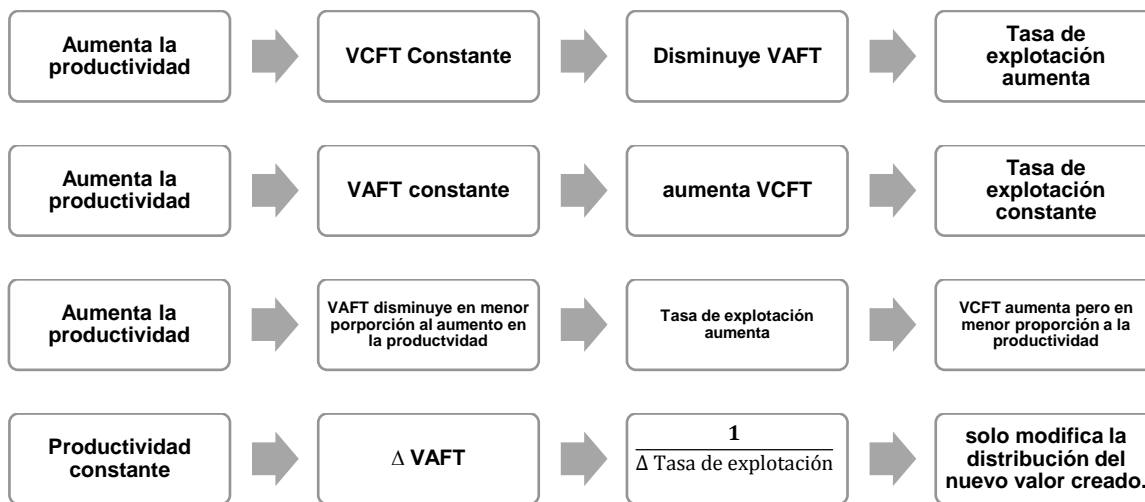
“...mientras un poseedor de una mercancía que no es fuerza de trabajo, puede por cualquier razón cambiarla por otra por debajo de su valor, sin que ello signifique el deterioro de su nivel de vida (siempre que solo afecte su excedente); en el caso de la fuerza de trabajo la venta de esta mercancía por debajo de su valor deteriora las condiciones de vida del trabajador y, por tanto, la calidad normal de la fuerza de trabajo.” (Montesino, 2011: 43).

Si la fuerza de trabajo es vendida por debajo de su valor, implica que esta será incapaz de cubrir el valor de los medios que le aseguren su existencia, imposibilitando un estado normal de vida y trabajo.

En coherencia con lo planteado por Marx; Montesino (2011), asienta que la economía capitalista está fundamentada en la fuerza de trabajo, la cual es capaz de producir más valor que el que ella misma posee, pero además también está asentada en la ampliación de la explotación, siendo su prioridad, sacar la mayor diferencia entre el nuevo valor creado y el trabajo pagado.

En este contexto el autor precisa las relaciones más importantes que se desprenden del concepto del valor de la fuerza de trabajo y su valor de uso.

Esquema 1. Fuerza de trabajo y su valor de uso



Fuente: Elaboración propia a partir de Montesino, 2011: 106.

Siglas: VCFT (valor concreto de la fuerza de trabajo), VAFT (valor abstracto de la fuerza de trabajo).

En el esquema; la situación típica observada en el sistema, es la que se describe en la línea tres. En estas circunstancias, tanto capitalistas como trabajadores tienen una mayor cantidad de bienes, pero la tasa y masa de explotación, aumentan en mayor proporción al valor concreto de la fuerza de trabajo.

Lo anterior da paso a que efectivamente, el valor concreto de la fuerza de trabajo sea diferente a su cobertura, pues en la economía capitalista es el dueño de los medios de producción, quien se impone y determina caprichosamente la forma precio del valor de la fuerza de trabajo.

Montesino (2011: 148), sostiene que:

“el capitalista animado por el afán de obtener la mayor plusvalía, abre la posibilidad de que el nivel de cobertura difiera del valor concreto de la fuerza de trabajo, específicamente que el nivel de cobertura sea menor al cien por ciento, con lo que la fuerza de trabajo no podría alcanzar su calidad normal.”

El autor también afirma que, la descubierta del valor de la fuerza de trabajo no solo afecta directamente las condiciones de vida del trabajador, sino también, sus capacidades productivas, conllevando al desaprovechamiento tecnológico, y llegando a un significativo

deterioro de la misma, desembocaría en la imposibilidad de mejorar la productividad o eficiencia vía mejoras tecnológicas.

1.1.5 Cobertura del valor de la fuerza de trabajo y su efecto en la eficiencia¹

En el esquema “Fuerza de trabajo y su valor de uso”, mostrado en la sección anterior, para las cuatro situaciones planteadas se está asumiendo que existe una cobertura plena; sin embargo, para el desarrollo de este apartado, se levanta ese supuesto.

El punto de partida, es la producción tal y como la define Marx.

Definiciones:

p: producción

V: capital variable

n: composición orgánica

C: capital constante

Pv: plusvalía

Z: tasa de explotación

Entonces, si se precisa que:

1. $p = C+V+Pv$

2. $n = C/V$

3. $z = Pv/V$

Dividiendo la ecuación (1) entre V, se tiene:

4. $p = V(n+1+z)$

Esta expresión es válida para cualquier sistema monetario mercantil, y es la representación paramétrica que muestra que la producción depende de la magnitud de la fuerza de trabajo.

Al levantar el supuesto de plena cobertura, necesariamente se crea una variable adicional, denominada “cobertura”, para ello se utilizará el método del álgebra lineal.

En el método del álgebra lineal, existe la figura denominada “proyección”, que de manera general, es una variable que depende de un porcentaje que se multiplica por el módulo de un vector.

¹ Este apartado se desarrolla en base a las notas de la cátedra “Teorías y Modelos de Economía y Desarrollo” y de la tesis: “Importancia del valor de la fuerza de trabajo y de la racionalidad reproductiva para la gestión del desarrollo”, M. Montesino, 2007.

Para el caso, el valor concreto de la fuerza de trabajo (VCFT) es un vector, puede entonces definirse su proyección de manera específica:

$$5. VCFT = \vec{V}$$

$$6. |\vec{V}| = V \rightarrow \text{el módulo del vector es } V.$$

Sobre la base de estas expresiones se definirá lo que se entenderá como cobertura o remuneración de la fuerza de trabajo.

Definiendo la proyección (Pr):

$$7. PrV = |\vec{V}| \cos \Theta$$

Esta expresión representa el grado directo de la cobertura del valor concreto de la fuerza de trabajo, de manera más específica, representa la remuneración que el trabajador recibe.

Como se ha levantado el supuesto de plena cobertura, es necesario precisar el ángulo entre el cual oscilará Θ :

$$8. 90^\circ \geq \Theta \geq 0^\circ$$

$$9. 0 \leq \cos \Theta \leq 1$$

Significa que, si $\Theta = 0^\circ$, la cobertura será del 100%, pues $\cos 0 = 1$, y si $\Theta = 90^\circ$, la cobertura es nula, dado que $\cos 90 = 0$.

Teniendo a la base estas expresiones, implica que la proyección, que se ha definido como la remuneración de la fuerza de trabajo está entre "0" y "V":

$$10. 0 \leq PrV \leq V$$

Si se replantea la producción a partir de (4) y (10):

$$11. p = PrV(n+1+z)$$

Esta expresión muestra por tanto que, la producción también estará oscilando entre cero y la producción potencial que se alcanzará cuando efectivamente $\Theta = 0^\circ$; es decir, cuando la cobertura del valor concreto de la fuerza de trabajo sea del cien por ciento.

La relación entre la producción y el ángulo Θ es inversa, esto puede establecerse obteniendo la derivada de la producción respecto a Θ , permitiendo observar el impacto que tiene la cobertura del valor de la fuerza de trabajo sobre la productividad y sobre la producción:

$$12. \frac{dp}{d\theta} = -V \operatorname{sen} \Theta (n+1+z)$$

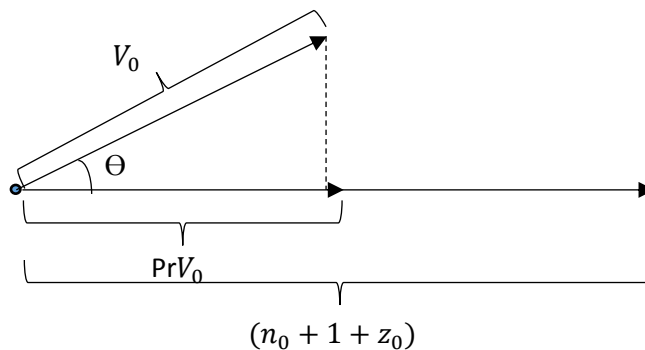
Además, el concepto de proyección permite presentar de manera gráfica el problema de la cobertura.

Si se define el vector del parámetro sociotecnológico:

$$13. \overrightarrow{St} = \overline{(n+1+z)}$$

$$14. |\overrightarrow{St}| = St$$

Gráfico 1. Producto escalar: Cobertura insuficiente del valor concreto de la fuerza de trabajo



Fuente: Tomado de M. Montesino (2007: 14).

En el gráfico, puede observarse claramente que dado el vector del parámetro sociotecnológico, a medida que disminuye la cobertura del valor concreto de la fuerza de trabajo, la proyección se hace menor, deteriorando la capacidad productiva del trabajador e impactando negativamente en la eficiencia, disminuyendo el nivel de producción.

Resulta claro que la producción potencial solo será alcanzada cuando los vectores $\overline{V_0}$ y $\overline{(n+1+z)}$, sean colineales, pues en esa situación la cobertura es plena.

En el sistema capitalista el caso general, es que el $\cos \Theta$ tienda a ser menor que uno ($\cos \Theta < 1$), lo cual implica un deterioro de la fuerza de trabajo, conllevando a una disminución de la capacidad productiva: eficiencia y producción.

De acuerdo con Montesino (2011), el deterioro de la fuerza de trabajo no solo repercute en la capacidad productiva del trabajador, sino que a su vez implica un desaprovechamiento tecnológico, evidenciándose en la disminución de la composición orgánica del capital, significando la caída de la tasa de explotación. El deterioro de la fuerza de trabajo puede ser

tal, que aunque se den mejoras tecnológicas, estas no podrán compensar la disminución de la productividad o la eficiencia.

El autor afirma que:

“... cuando la disminución en la productividad es superior a la disminución de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo, la tasa de explotación cae, y si lo hace más rápido que la caída de la composición orgánica la tasa de ganancia también disminuiría, provocando una situación crítica para el sistema económico capitalista.”

Según Montesino (2011), dada la racionalidad costo-beneficio en la que se basa la economía capitalista, es muy probable que nunca se haya alcanzado la productividad máxima, y por ende, tampoco la producción potencial, en consecuencia lógica, también existe la imperante probabilidad que la fuerza de trabajo jamás haya sido plenamente cubierta.

Dadas estas premisas, es fundamental para efectos de la presente tesis, retomar y actualizar la evidencia empírica existente, de tal manera que pueda demostrarse el papel fundamental que juega el Estado a través de la inversión social, para garantizar la plena cobertura del valor de la fuerza de trabajo, y lo que ello implica para la eficiencia productiva del país.

1.1.6. Las necesidades

Según Montesino (2011), resulta evidente la importancia de abordar el tema de las necesidades, ya que estas no solo tienen una estrecha vinculación con el concepto de valor de la fuerza de trabajo, sino que además son imprescindibles para comprender una parte esencial de la condición humana, especialmente en términos de su reproducción y existencia. Es necesario además, considerar desde un abordaje más acorde con el marxismo, que estas necesidades lejos de estar definidas de “una vez y para siempre”, están supeditas a un aspecto histórico, correspondiente al carácter social y cultural de cada sociedad.

Montesino (2011), hace un análisis acerca de la interacción entre las necesidades y las preferencias, en el sentido de la posibilidad de elección que se pueda poseer como consumidor, trabajador y empresario. Lo que se plantea es que las necesidades pueden ser llenadas, pero si las preferencias individuales no son aseguradas, las personas no experimentarían que tienen una cobertura completa de sus necesidades, incluso en

necesidades básicas como las de nutrición, en donde el ser humano podría tener su propia preferencia de cómo alcanzar esa cantidad nutricional entre la enorme gama de posibles alimentos.

“De modo similar, si se asegura que el individuo tenga toda libertad de elegir entre la diferente gama de bienes que puede preferir, si su ingreso no es capaz de cubrir las necesidades, las preferencias solamente servirán para hacerlo sentir más pobre en todos los sentidos, pues, no podrá nutrirse ya que parte de su ingreso será para adquirir otros bienes, que su libre elección le indica, también será más pobre en términos sociales y morales porque no pasará mucho tiempo para que descubra que no tiene las mismas prerrogativas de los demás, tanto en nutrición como en la adquisición de los otros bienes que son indispensables para la existencia adecuada de cualquier ser humano”. (Montesino, M,: 2011:65)

Es decir, si únicamente se tienen en cuenta las preferencias individuales y se asume la racionalidad optimizadora de los individuos, se puede encontrar la cesta de bienes de mayor utilidad, pero resulta que si el ingreso no es capaz de cubrir todas las necesidades, entonces no se puede alcanzar la máxima utilidad. Montesino (2011), plantea que comúnmente no se piensa que esta situación pueda ocurrir, pues se asumen como dadas condiciones de tecnología, criterios productivos y de distribución, etc. Es decir, se consideran como variables exógenas, y que por lo tanto no tiene impacto en la elección de la canasta óptima, pues una vez dadas estas condiciones, las necesidades se reducen a la elección óptima del individuo.

A pesar de esto, se hace una crítica a dicho enfoque pues según este autor, tanto los resultados de los avances tecnológicos como el proceso productivo y la misma distribución, pueden estar determinados por la cobertura de las necesidades, por lo tanto, debe considerarse el comportamiento circular que existe entre la cobertura de las necesidades y el comportamiento tecnológico, productivo y de distribución. Pero la circularidad no puede nublar el hecho de que la cobertura de las necesidades juega un papel central en este proceso.

Ahora bien, dada la relación estrecha entre el valor de la fuerza de trabajo y las necesidades debe comprenderse que dar cobertura al valor de la fuerza de trabajo debe concebirse como el hecho de cubrir las necesidades auténticas del ser humano.

1.1.7. Necesidades auténticas y su relación con los satisfactores

Montesino (2011) desarrolla en su estudio, que dado que:

“las necesidades no pueden hallarse constituidas por una cantidad infinita de bienes, estas deben ser auténticas, en el sentido de permitir no solo una nutrición conveniente al ser humano, sino todas las demás condiciones incluyendo participación y posibilidad de elegir”. (Ibíd.: 66)

A partir de Montesino (2011), se deduce que lo que hay que satisfacer para que se produzca el despliegue de ciertas potencialidades, son las necesidades auténticas.

¿Cómo se relacionan entonces las necesidades auténticas con los satisfactores? Pues, esta autenticidad de las necesidades se extiende también al uso de los satisfactores y las tecnologías apropiadas, ya que lo que no es una necesidad auténtica no despliega las potencialidades humanas, sino que daña la salud física y mental de la persona (Trputec, Z; 1998: 90-91 citado en Montesino, 2011: 67)

Es decir, que el despliegue de estas potencialidades debe llevar un propósito y es el de que *“la persona sea más, pueda estar más, sentir, saber, tener y soñar más, diferente y mejor”.* (Montesino, 2011: 67). Por otra parte, las potencialidades se actualizan por medio de las capacidades. Las capacidades según este autor, son algo observable, porque son la realización de las potencialidades, y a su vez, estas potencialidades se encuentran muy influidas por las condiciones en las que se desenvuelven los seres humanos.

En este mismo sentido, las personas también ven limitada la cobertura de sus necesidades auténticas para el despliegue de las potencialidades y las capacidades, y dichos límites vienen dados por la inclusión y la sostenibilidad, pues no es posible que las necesidades sean auténticas si por otro lado se destruye a otros seres humanos y (por ende) a la misma naturaleza.

Las necesidades auténticas no pueden prescindir de la necesidad del consenso en comunidad, ya que tanto los seres humanos como las comunidades humanas se caracterizan por poseer una gran diversidad, de este modo al momento de reflexionar sobre las necesidades auténticas no debe olvidarse que *“la comunidad es un sistema de relaciones entre los seres humanos, entre el “yo” y el “otro”* (Trputec, p.95) y debe quedar sentado, de manera inmediata, que las necesidades que se definen depreciando, menospreciando o excluyendo a los *“otros”* jamás serán necesidades auténticas.

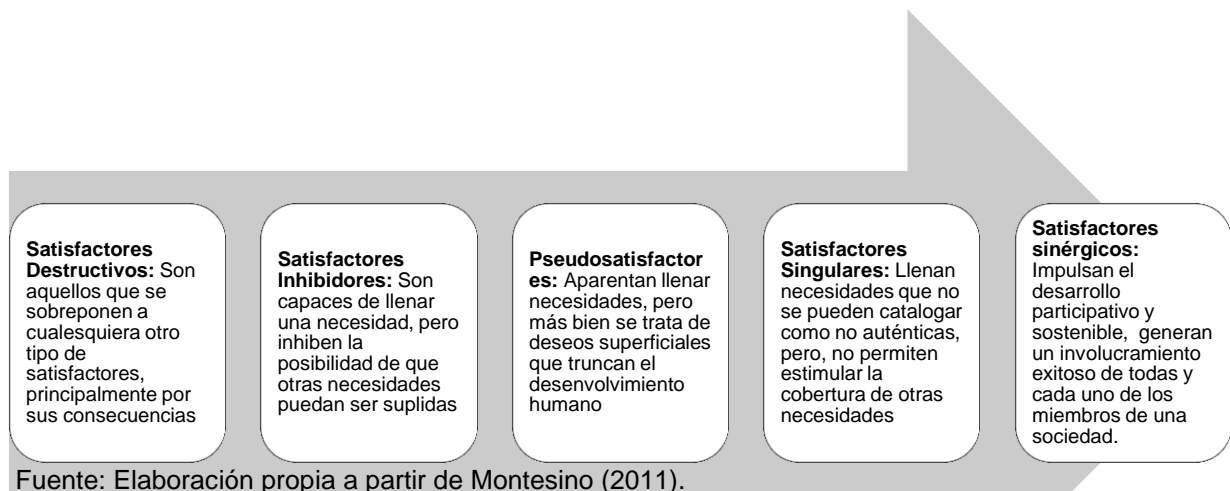
En este sentido cobra relevancia los satisfactores de las necesidades que darán cobertura al valor de la fuerza de trabajo; y entre todos, los satisfactores sinérgicos desempeñan un importante papel. (Montesino, p. 67)

1.1.8. Los satisfactores

Según Montesino (2011), tal como se abordó anteriormente, las necesidades pueden ser auténticas, o no serlo, si estas no son auténticas, los satisfactores que llenarán esas necesidades inevitablemente serán de carácter destructivo, falso y/o inhibitor, mientras que si se trata de necesidades auténticas, los satisfactores serán ya sea singulares, o sinérgicos, que son los más ideales.

De tal manera que para tener más claro este planteamiento, se realiza la siguiente clasificación:

Esquema 2. Gradiente del desarrollo humano



En general, los satisfactores sinérgicos tendrán la característica de impulsar el desarrollo participativo y sostenible, de generar un involucramiento exitoso de todas y cada uno de los miembros de una sociedad en la creación de más y (hasta cierto límite) mejores satisfactores que llenen las necesidades auténticas de manera sinérgica.

“...Lo que tendría que preferirse... son los satisfactores creados, impulsados y utilizados por las comunidades, la sociedad civil, siendo actos evolutivos que se impulsan de la comunidad desde abajo para arriba.

Estos factores se presentan en el grupo de satisfactores sinérgicos, considerados como los que estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades.” (Trputec, Z. 1998:99, citado en Montesino, 2011: 72)

Así mismo, según Montesino (2011), el comportamiento de los satisfactores sinérgicos puede observarse cuando al trabajador se involucra en las decisiones relativas a la producción y distribución de los bienes, aquí, además de llenar las necesidades de subsistencia, el trabajador, experimenta la satisfacción de participar que a su vez se traduce en mayores y mejores innovaciones y también en un mejor aprovechamiento de las condiciones productivas y económicas existentes, lo que resulta luego en mayores y mejores bienes para satisfacer otras necesidades materiales y espirituales.

A partir de lo anterior, debe tenerse en cuenta que las necesidades auténticas representan un concepto muy complejo, en su determinación, ya que incluye aspectos precisos, así como otros de mayor carácter social, ideológico, político y ético.

Montesino (2011), plantea que dada esta complejidad es necesario que este valor de la fuerza de trabajo sea establecido mediante un consenso social en el que se involucren tanto los trabajadores como los empresarios y el gobierno. Y por tanto, el valor de la canasta mínima va a estar influida por los satisfactores sinérgicos.

Es importante evidenciar que al analizar toda la integralidad que representan estas necesidades de cobertura del valor de fuerza de trabajo, se evidencia que en el sistema capitalista tal valor jamás ha sido pagado plenamente.

Teniendo a la base toda esta teoría, la presente tesis pretende evidenciar los impactos que la descubierta genera en la eficiencia productiva para el caso de El Salvador, teniendo como premisa que la forma precio del valor de la fuerza de trabajo; es decir, los salarios son incapaces de brindar al trabajador el poder de adquirir los bienes y servicios necesarios para su reproducción, surgiendo bajo este contexto, la importancia de la inversión social por parte del Estado salvadoreño.

1.2. Enfoque de derechos

De acuerdo al PNUD (2007: 7), los derechos humanos “son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos de las acciones y omisiones que interfieren con sus libertades y derechos fundamentales y con la dignidad”. La universalidad se garantiza debido a que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales se encuentran dentro de ordenamientos jurídicos internacionales.

Es así que, “*a partir del reconocimiento de los derechos humanos como parte intrínseca del desarrollo, y del desarrollo como un medio para hacer realidad los derechos*”, surge a finales de los años 90 el Enfoque basado en los Derechos Humanos (PNUD, 2010: 16), siendo una característica de este enfoque, el uso de la legislación como un marco para reducir la pobreza (PNUD, 2007: 11).

Este enfoque de derechos comenzó a ganar relevancia debido a una serie de tratados internacionales vinculantes, en especial la Conferencia Mundial de Viena de 1993 sobre los Derechos Humanos, “*en donde se reafirmó las obligaciones que los estados tienen hacia los ciudadanos, y analizó los diferentes tipos de derechos dentro de un marco común*” (PNUD, 2007: 10).

Así, luego de esta conferencia, el enfoque ha cobrado mayor relevancia a nivel nacional debido a que diversos países han ratificado los tratados de los derechos humanos de las Naciones Unidas como elementos constitutivos de ley, e incluso han retomado algunos elementos de los tratados internacionales para incluirlos en sus constituciones.

Un aporte importante del enfoque basado en derechos humanos consiste en que permite superar la visión simplista que asocia pobreza con la carencia de recursos. Más bien, este enfoque reconoce que la pobreza no se caracteriza únicamente por la ausencia de ingresos, sino también por “*la ausencia de bienes físicos y sociales, tales como el empleo, la salud, la integridad física, la protección contra la intimidación y la violencia, la participación en el entorno social, político y cultural; y la posibilidad de llevar una vida con respeto y dignidad*” (PNUD, 2007: 7).

Es así que el nexo de interdependencia entre pobreza y derechos humanos se debe a que la pobreza es tanto “una causa como una consecuencia del incumplimiento de todas las categorías de los derechos”. Es decir, los recursos materiales y bienes físicos y sociales

posibilitan el acceso a los derechos, pero también estos facilitan la superación de la pobreza (por ejemplo el derecho a la educación) (PNUD, 2007: 7).

Un aspecto fundamental del enfoque de derechos consiste en que, al reconocer la complejidad del concepto de pobreza, supera la forma en que los enfoques tradicionales han buscado erradicar la pobreza, tal y como se desprende del siguiente fragmento:

“El enfoque de derechos busca cortar con anteriores prácticas del desarrollo centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, y reemplazarlas por prácticas basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la realización de derechos. Esta distinción es clave. Los derechos implican obligaciones. Las necesidades no. Hablar de derechos implica hablar de quién tiene responsabilidades en relación a esos derechos.”
(PNUD, 2010: 16)

De manera más específica, este enfoque basa su estrategia de eliminación de la pobreza en:

“la aplicación de los valores intrínsecos (no discriminación y la participación) y los principios básicos de los derechos humanos (tales como la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos, los roles de los titulares del deber y de los titulares de derechos) en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos para la reducción de la pobreza” (PNUD, 2007: 11).

A continuación se describen los valores y principios del enfoque de derechos:

a) Universalidad, no discriminación y atención a los grupos vulnerables

Los derechos humanos son inherentes a todos los individuos. Estos valores implican que se debe identificar a los grupos más vulnerables y excluidos para implementar estrategias especiales orientadas a garantizar que no existan grupos privilegiados (PNUD, 2007: 11).

b) Participación, empoderamiento, transparencia y rendición de cuentas

De acuerdo al PNUD (2007: 11), estos valores reconocen que los titulares de derechos tienen la responsabilidad y el derecho de participar *“en los procesos civiles, económicos, sociales y políticos cuyas decisiones o acciones afecten sus vidas”*.

Además, reconoce que su gran importancia para la reducción de la pobreza, en especial cuando se garantiza que los grupos más desfavorecidos se encuentren integrados durante todo el proceso de políticas, desde la etapa de diseño hasta el monitoreo. Con estas acciones se logra que las personas no sean simples destinatarios pasivos, y que por el contrario, puedan brindar aportes para la construcción de políticas más integrales. Indudablemente, este reconocimiento a la participación de los individuos es una oportunidad para empoderarlos, en especial a los grupos más vulnerables.

Otro aspecto positivo de la participación es que le otorga transparencia al proceso de políticas, dándole cierta legitimidad a la estrategia que se quiera aplicar. Además, la transparencia y la rendición de cuentas generan cierta *“presión pública para que los gobiernos investiguen y actúen sobre las necesidades de los pobres, y para que generen responsabilidad en todos los actores involucrados en el proceso de desarrollo, desde las entidades gubernamentales hasta las organizaciones de la sociedad civil”* (PNUD, 2007: 11-13).

c) Indivisibilidad e interdependencia

Este principio reconoce que no existen jerarquías dentro de los derechos humanos, y que por tanto no debe haber prioridades al respecto. Por tal motivo, *“los derechos económicos, sociales y culturales deben ser respetados, protegidos y cumplidos en las mismas condiciones que los derechos civiles y políticos”* (PNUD, 2007: 13).

Por otro lado, el principio de interdependencia de los derechos plantea que se debe garantizar que se cumplan todos los derechos al mismo tiempo, debido a que todos se encuentran relacionados, y que el incumplimiento de un derecho puede generar el incumplimiento de otros (PNUD, 2007: 13).

Dado los anteriores principios y valores que deben ser incluidos en las estrategias orientadas a garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, el Estado asume tres clases de obligaciones, las cuales se encuentran reconocidas en la ley:

- i. **Respetar los derechos humanos:** Consiste en no intervenir en el goce de derechos (OACDH, 2006, citado en PNUD, 2007: 12).
- ii. **Proteger los derechos humanos:** Obliga al Estado a garantizar que alguna tercera parte no intervenga en el goce de derechos de otros individuos (OACDH, 2006, citado en PNUD, 2007: 12).
- iii. **Satisfacer los derechos humanos:** Debido a esta obligación, el Estado debe desarrollar estrategias que de forma progresiva garanticen el cumplimiento de los derechos. Algunas de estas estrategias se enfocan en facilitar los derechos, es decir, crear las condiciones para que los individuos logren satisfacer sus propias necesidades; y otras se enfocan en proporcionar de manera directa la prestación de servicios que puedan garantizar el goce de los derechos. (OACDH, 2006, citado en PNUD, 2007: 12).

Por último, dada la dificultad de asegurar todos los derechos humanos, en la legislación se establece que la falta de recursos puede bloquear el total cumplimiento de los derechos humanos. Por tal motivo, se tolera que algunos derechos sean cumplidos inmediatamente y otros progresivamente. Específicamente, con relación a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados únicamente tienen la responsabilidad de satisfacerlos en un nivel mínimo.

Esto no significa que el Estado está exento a responder ante el incumplimiento de derechos, sin embargo, debe comprobar que busca remediar la situación usando todos los recursos a su alcance, incluso mediante solicitudes de asistencia internacional. Las obligaciones que tienen efecto inmediato dentro de los derechos socioeconómicos son los siguientes: No discriminación de grupos en el cumplimiento de derechos; adopción de estrategias orientadas al cumplimiento de derechos; y el monitoreo de los progresos (OACDH, 2006, citado en PNUD, 2007: 12).

1.3. Enfoque del ciclo de vida

Para entender a profundidad este tema, es necesario conocer que hay estudios que prueban que tanto la pobreza como la desigualdad se reproducen de forma intergeneracional (CEPAL, 2010; PNUD, 2010; PNUD, 2013), y además, que las intervenciones de política pública de salud y educación que son aplicadas a grupos en edad temprana, generan un mayor retorno económico que otras políticas de la misma temática aplicadas a grupos de mayor edad (Brim y Phillips, 1988; Cuna y Heckman, 2007; Heckman, 2012; todos citados en PNUD 2013).

Esping-Andersen (2003, citado por Serrano, 2005: 235-242), uno de los mayores exponentes del enfoque del ciclo de vida, relaciona este concepto junto al de políticas sociales de anticipación. Él plantea la necesidad de construir un modelo de bienestar centrado en la familia, en donde la política social se enfoque en proteger a las personas del mercado, y a la vez, brinde seguridad cuando la familia no pueda acceder a él.

La incorporación de este concepto en la formulación, implementación y monitoreo de políticas sociales es medular, debido a que permite establecer desde un primer momento las necesidades y estructuras de riesgo concretas de cada etapa de vida (niñez, juventud, adultez y vejez) (STPP, 2012: 15-16), y a la vez permite identificar el momento preciso en que las políticas públicas tienen un mayor impacto en la lucha contra la pobreza. El objetivo de elaborar las políticas de esta forma, es potenciar los talentos de las personas desde su situación específica y así poder transformarlos en capacidades para utilizarlos en favor de su bienestar (PNUD, 2013: 233).

Este enfoque pretende garantizar que se asegure el cumplimiento de los derechos de los individuos desde antes de su nacimiento. En especial, garantizando el cumplimiento de los derechos de las mujeres en edad fértil o embarazadas. El objetivo es que las intervenciones en cada etapa de vida garanticen que en la edad adulta los individuos tengan los elementos necesarios para desplegar todo el potencial desarrollado, en especial para ponerlo en práctica en el mercado laboral (PNUD, 2013: 233).

Lo anterior refleja que el interés de este enfoque es el de anticiparse a las problemáticas sociales. Es por esta razón que este enfoque se encuentra basado en políticas sociales de acompañamiento de acuerdo a cada etapa de vida, de modo que poco a poco se desarrollen las capacidades de los individuos.

Todos los elementos anteriores le permiten al PNUD plantear que dicho enfoque “genera un concepto holístico y una metodología integrada que conecta y refuerza políticas coherentes, siendo una de sus características principales la implementación de aquellas que son preventivas y tienen un gran potencial transformador a corto plazo” (PNUD, 2013: 233).

1.4. Enfoque de libertades y capacidades de AmartyaSen

Sen se refiere a muchas formas en que la libertad posibilita y permite el desarrollo, por lo tanto su abordaje es esencial.

La libertad en la visión de Sen (2000), es la condición fundamental de la existencia humana, y esto es entendido de esta forma porque según su teoría, la libertad genera las capacidades humanas, el individuo adquiere la capacidad de hacer (o de ser) lo que considera valioso para él. Esto implica que se está haciendo referencia a un concepto de libertad bastante amplio, se concibe en primera instancia como libertad jurídica y política, de contratación, de participación, pero a su vez tales libertades carecerían de importancia si las capacidades del individuo se viesan afectadas por la falta de salud, que además significa una reducida longevidad, por las limitaciones o ausencia de la educación, por una débil nutrición, por una baja renta, etc.

Sen considera que:

“las libertades concebidas de ese modo son en sí mismas expresiones del desarrollo y ellas no tienen por qué fundamentarse en productivismos y crecimientos de indicadores agregados como la renta nacional, en su concepción estos se alcanzan por añadidura pero no deben ser objetivos en sí, ni la máxima expresión del desarrollo” (Montesino, M, 2014:50).

Es decir, para Sen, el desarrollo no debe entenderse como mero crecimiento económico, sino que más bien como el proceso en el cual se puede expandir la libertad individual, (y con esto su capacidad), es por esta razón que para él, *“la libertad es el fin último del desarrollo, y no un mero insumo para alcanzarlo”*. (Ortega, 2008:4)

La noción de Sen de Libertad, requiere abordar toda forma de falta de libertad que restringen lo que él llama “la agencia individual”, y estas formas pueden ser ya sea, materiales, económicas, culturales, institucionales y políticas.

De esta manera, establece como ejemplos, la discriminación laboral, la segregación social, la inserción desigual de la mujer en el mercado del trabajo, la violación de los derechos humanos, las diferencias en la participación e influencia política entre grupos, el imperfecto funcionamiento de la democracia y de los medios de comunicación representan para él problemas equivalentes al de la pobreza, la falta de oportunidades o el desigual acceso a salud y los mercados.

Según A. Sen (2000) , el papel constitutivo del fin primordial está relacionado con la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana, entre las que se encuentran la educación y la salud, esto es, la expansión de las libertades básicas.

“El papel instrumental de la libertad como medio principal del desarrollo, se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y por lo tanto a fomentar su desarrollo. Es en este sentido, que la capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funcionamientos que puede conseguir, por lo tanto la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones para lograr diferentes estilos de vida deseados”.
(Ortega, 2008:6)

El enfoque de capacidades evalúa el bienestar en términos de la habilidad que tiene una persona para lograr ciertos resultados, acciones y formas de ser que, en su conjunto, se conocen como “funcionamientos”. Estos pueden considerarse desde los más básicos como: comer bien, no padecer enfermedades evitables y no morir tempranamente, pero también puede significar actividades más complejas, como la capacidad de participar en la vida de la comunidad y respetarse a uno mismo.

Otro aporte fundamental de A. Sen, es la concepción del empoderamiento de los individuos que él sostiene se da, cuando tanto los individuos, la sociedad y las instituciones, están involucradas, se coordinan y ajustan entre ellas.

“Además aquí se aglutina una variedad de características personales que permitirán a las personas alcanzar las metas de desarrollo que se proponen

en función de sus propias elecciones y decisiones, y que mediante el empoderamiento afectan directamente a la sociedad donde se desenvuelve”.
(Ortega; 2008: 25)

Resulta de suma importancia para la presente investigación, el aporte teórico desde este enfoque que considera que para que se dé el desarrollo se exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad, que Sen concibe como la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos, y que de alguna manera da herramientas teóricas para sustentar la imprescindible intervención del Estado que en esta investigación se plantea.

“A pesar de que la opulencia mundial ha experimentado un aumento sin precedentes, el mundo contemporáneo niega libertades básicas a un inmenso número de personas, quizá incluso la mayoría. A veces la falta de libertades fundamentales está relacionada directamente con la pobreza económica, que priva a los individuos de la libertad necesaria para satisfacer el hambre, para conseguir un nivel de nutrición suficiente, para poner remedio a enfermedades tratables, para vestir dignamente o tener una vivienda aceptable o para disponer de agua limpia o de servicios de saneamiento.

En otros casos, la privación de libertad está estrechamente relacionada con la falta de servicios y atención social públicos, como la ausencia de programas epidemiológicos o de sistemas organizados de asistencia sanitaria o de educación o de instituciones eficaces para el mantenimiento de la paz y el orden locales”.(Sen, A,: 2000: 20)

Respecto a la intervención Estatal, Sen (2000) plantea que:

“resulta difícil pensar que es posible conseguir un proceso de notable desarrollo sin utilizar mucho los mercados, pero eso no excluye el papel de la ayuda social, la legislación o la intervención del Estado cuando pueden enriquecer en lugar de empobrecer la vida humana”(Sen, A: 2000:21)

Además sostiene que las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar

riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales; en fin, los diferentes tipos de libertades pueden reforzarse mutuamente.

1.4.1. La pobreza de renta y la pobreza de capacidades

En este apartado, es importante analizar el planteamiento que hace A. Sen con respecto a la relación que hay entre la pobreza de renta y la pobreza de capacidades, y como la mejora de ciertas dimensiones (como la educación básica, la asistencia sanitaria, nutrición, etc.) posibilita alcanzar mayores capacidades, ya que esto complementa al menos a nivel teórico lo que se plantea en esta investigación, sobre el papel fundamental que tiene la inversión social, como potenciadora del desarrollo.

Al respecto, Sen hace diversas conexiones, entre lo que es la pobreza de renta y la pobreza de capacidades y lo establece como:

“las dos perspectivas están de manera inevitable relacionadas, ya que la renta es un importante medio para tener capacidades. Y como un aumento de las capacidades de una persona para vivir tendería normalmente a aumentar su capacidad para ser más productiva y percibir una renta más alta, también sería de esperar que existiera una conexión entre la mejora de las capacidades y el aumento del poder de obtener ingreso que fuera de la primera al segundo y no solo al revés” (Sen, A; 2000: 117)

Y así mismo, hace la segunda conexión, dándole especial importancia a la mejora de ciertas condiciones para erradicar la pobreza de renta.

“Por ejemplo, la mejora de la educación básica y de la asistencia sanitaria no solo aumenta la calidad de vida directamente sino también la capacidad de una persona para ganar una renta y librarse, asimismo, de la pobreza de renta. Cuanto mayor sea la cobertura de la educación básica y de la asistencia sanitaria, más probable es que incluso las personas potencialmente pobres tengan más oportunidades de vencer la miseria”. (Sen, A; 2000: 117)

Y finalmente, hace una conexión entre las capacidades de las personas, y los beneficios que se puedan obtener:

“Sucede que la mejora de las capacidades humanas también tiende a ir acompañada de un aumento de las productividades y del poder para obtener ingresos. Esa conexión establece una importante relación indirecta a través de la cual la mejora de las capacidades contribuye tanto directa como indirectamente a enriquecer la vida del hombre y a conseguir que las privaciones sean un fenómeno más raro y menos grave”. (Sen, A; 2000: 110).

1.5 Teoría de los salarios de eficiencia

Una vez expuestas diversas teorías sobre las implicaciones que tiene la plena cobertura para garantizar un pleno desenvolvimiento de las capacidades de las personas y, a su vez, el efecto que esto tiene sobre su capacidad productiva y sobre la economía en general; es imprescindible realizar una aproximación que sobre estas últimas variables tiene un mejor estado de alimentación propiciado por salarios más elevados

De acuerdo a Delgado y Parada (2004), el modelo general de Salarios de Eficiencia (proveniente de la corriente Neo – Keynesiana) es uno de los que ha desarrollado, como hipótesis fundamental, que un aumento en las remuneraciones que reciben los y las trabajadores (as) no solo genera mayores costos a las empresas, sino que, también generan mayores beneficios.

Esta teoría de los Salarios de Eficiencia se ha dedicado a darle explicación al desempleo en los países desarrollados (vertiente más desarrollada) y en los subdesarrollados. Para este último caso es que se generó el Modelo de Nutrición, que es el que se explicará con más detalles para fines de esta investigación y este apartado.

1.5.1 Justificaciones de la existencia de salarios de eficiencia

Una vez mencionado lo anterior, bajo este modelo los salarios no estarían determinados únicamente por las fuerzas de la oferta y la demanda, sino que, las empresas tendrían incentivos para pagar niveles elevados del mismo por las siguientes razones:

1. Aumenta las posibilidades de que las personas tengan acceso a una alimentación de mejor calidad haciendo que estas tengan mejores condiciones físicas y sean así más productivas.
2. Contribuyen a incrementar el esfuerzo de los trabajadores en aquellos casos en que no sea fácil medir su productividad. (Romer, 2004: 397)
3. Aumentan las capacidades de ciertos aspectos que las empresas no pueden controlar. En este caso, mayores salarios, permitirían que las empresas que los pagan posean los trabajadores más cualificados.
4. Estimulan la lealtad de los trabajadores y con ello estos lleven a cabo su trabajo con un mayor esfuerzo. (Romer, 2004: 398)

1.5.2. Modelo de salarios de eficiencia: salarios de nutrición

El modelo de salarios de Eficiencia (SE) tiene ya una larga data. Este fue desarrollado en 1957 por Harvey Leibenstein. Para este estudio, el autor partió de la siguiente premisa:

“En países desarrollados la productividad de un trabajador depende de su salud y vitalidad y, en último término, de las remuneraciones que recibe. Bajo este esquema la relación tendría dos fases, la primera es la relación salario – nutrición y la segunda la relación nutrición – productividad. De ambas relaciones surge pues, la relación entre salario y productividad”. (Caraballo, 1996: 107)

Leibenstein llegó a la importante conclusión de que las empresas tendrían mejores niveles de productividad si mantuvieran empleados con un buen estado de salud a través de remuneraciones más elevadas que le permitieran tener acceso a los alimentos que requieren para gozar de un buen estado nutricional.

Desde entonces muchos economistas se han dedicado al estudio de las relaciones que planteó el pionero del modelo de Salarios de Nutrición. Entre ellos podemos mencionar a Strauss y Thomas quienes en 1998 analizaron datos empíricos que comprobaban la relación entre salud, nutrición y desarrollo económico.

Debraj y Dasgupta también fueron otros autores quienes investigaron los nexos existentes entre la nutrición y la pobreza y el efecto de esta relación sobre la capacidad productiva de las personas.

Sin embargo, para el caso que nos ocupa, merece una especial mención la aplicación del modelo de Salarios de Eficiencia para El Salvador (con énfasis en el nivel nutricional de las personas) llevada a cabo por Parada y Delgado en 2004.

Dichos autores partieron de la premisa de que salarios más elevados conllevarían a una mejora en el nivel nutricional de los trabajadores y trabajadoras, esto a su vez, permitiría mejorar su estado de salud y así se incrementaría su capacidad productiva.

A partir del análisis de datos, a través de técnicas econométricas, sobre la evolución de salarios, precios que afectan el acceso de alimentos por parte de los trabajadores, situación de la pobreza, estado de salud y nutrición, así como niveles de productividad los autores llegaron a las siguientes conclusiones:

En un primer momento lograron comprobar la existencia de una relación positiva entre la salud y el ingreso familiar. Los resultados obtenidos mostraron que al aumentar la cobertura del ingreso respecto a la Canasta Básica Alimentaria, la probabilidad de que los trabajadores se enfermaran disminuía.

Como punto final lograron establecer que el nivel de salud de los trabajadores guarda una relación positiva con la productividad. Su estudio econométrico mostro que: a medida que aumentaba el número de días de incapacidad por enfermedad de los trabajadores la productividad de los mismos disminuía.

Como conclusiones generales los autores establecen que el estado de salud de los salvadoreños puede ser mejorado a partir del aumento al acceso a educación así como a través de la optimización de las condiciones sanitarias y medioambientales sin dejar de lado el gasto público en salud.

Pese a la invaluable importancia que tiene la salud y la nutrición en el rendimiento productivo de las personas, es necesario mencionar que existen otras dimensiones de los seres humanos que necesitan ser cubiertas para que estos puedan desenvolverse plenamente, una de las más importantes es la educación y sobre ello se expone en el siguiente apartado.

1.6. Teoría del capital humano

La educación es una dimensión del ser humano que ha tenido bastante importancia desde los inicios del desarrollo de la teoría económica. Sin embargo, esta no había tomado tanta fuerza hasta la década de los 50`s cuando se comienzan a experimentar problemas de crecimiento económico. A partir de este momento es que se genera una preocupación por analizar el papel que juegan los seres humanos como factor trabajo dentro del proceso productivo.

La base fundamental de la teoría del capital humano es la relación que existe entre educación y salarios. Para esta, la educación se convierte en una especie de inversión similar a la que realizan las empresas en activos fijos, ya que permite que los individuos adquieran conocimientos académicos que más tarde les generan mayores remuneraciones. Bajo este planteamiento la educación es tanto inversión como un bien de consumo ya que se incurre en un costo en el presente para obtener mayores ingresos en el futuro.

Concepto de capital humano

De acuerdo a Becker citado en Cardona et. al (2007), el capital humano es *“el conjunto de capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos”*.

Otros autores como Dornbush y Fisher lo definen como “el potencial generador de renta que tienen los individuos; comprende la capacidad y talentos innatos y la educación y cualificación adquiridas” (Cardona et. al 2007)

En otras palabras, el capital humano se refiere a todo el bagaje de conocimientos y habilidades que posee una persona producto de un periodo de aprendizaje, que no solo genera nuevas habilidades para quienes los adquieren, sino que aumenta las capacidades que estos ya poseían.

De acuerdo a los mismos autores este concepto de capital humano no solo involucra a la educación como determinante de los rendimientos salariales de los individuos, sino que estos últimos también se ven afectados por los siguientes elementos a saber:

1. Experiencia, es decir, todas las destrezas que adquiere un individuo como producto de la práctica y la costumbre al realizar determinado trabajo a lo largo de un periodo de tiempo determinado
2. Capacitación que la persona reciba por parte de la empresa en que trabaja u otras entidades.
3. Condiciones de salud de la persona propiciadas por el entorno de trabajo en el cual se desenvuelve
4. Edad de las personas
5. Capacidades innatas

Antecedentes

De acuerdo a Cardona, et.al. (2007) uno de los pioneros de esta teoría fue Robert Solow, quien para el año 1957 comenzó a estudiar otras formas de inversión que no estuvieran relacionadas únicamente al aumento del trabajadores o el capital; con el objetivo de explicar el crecimiento de la producción de los países.

Producto de esta investigación, Solow llegó a la conclusión de que “el aumento de los conocimientos era una fuente principal del progreso técnico, es decir, que una mayor educación y formación profesional de los trabajadores propiciaba un mayor crecimiento.” (Solow citado en Cardona, et, al 2007)

Una vez sentadas las bases de esta teoría económica, fueron muchos los economistas que se dedicaron a continuar y ampliar los estudios relacionados a la misma, entre ellos podemos mencionar a Deninson y Schultz. Sin embargo, fueron Gary Becker y Jacob Mincer quienes se convertirían en los principales exponentes la teoría del capital humano. Es por esta razón que a continuación se exponen brevemente las contribuciones de cada uno de ellos:

1.6.1. Gary Becker y sus aportes a la teoría del capital humano

De acuerdo a Montesino (1998), en su teoría, Becker hace referencia a dos tipos de inversión en capital humano: la primera de ellas se refiere a la que se realiza dentro de los puestos de trabajo y la otra es la que él llama “externa” ya que es aquella que los

trabajadores realizan fuera de la empresa y es la que permite los “incrementos productivos del salario”.

Siguiendo al mismo autor, este establece que lo importante a recalcar sobre la teoría de Becker es que, pese a que se enmarca dentro de la teoría neoclásica, este reconoce que la productividad marginal puede incrementarse con mejoras en el capital humano. Bajo este enfoque, la productividad es consecuencia de salarios más elevados, contrario a uno de los fundamentos básicos de la teoría neoclásica que establece que los aumentos de los ingresos de los trabajadores son producto de aumentos en la productividad.

Sin embargo, esta teoría sigue teniendo como centro la productividad marginal del trabajo, pues lo que incentiva a los empresarios a incrementar los salarios es obtener como producto de ello una rentabilidad más elevada.

Por otro lado, Becker desarrolló su trabajo sobre la base de que las personas invierten tiempo (costo de oportunidad de no estar en la Población Económicamente Activa) e incurren en costos económicos para poder educarse, pero que luego, ello les permite obtener remuneraciones más elevadas. El análisis anterior lo realiza sin dejar de lado el papel que tienen la motivación y la intensidad del esfuerzo.

Otro de los aportes de Becker fue comprobar el papel que tienen el sector de la educación como fuente generadora de capital humano capacitado y el papel que en este sector juegan no solamente los profesores sino también el tiempo que los padres dedican a los hijos durante este proceso de formación.

Por otro el autor también rescata la importancia que tiene la inversión por parte del Estado en el sector de educación. Según este, cuando el Estado aumenta este tipo de inversión los retornos a la educación crecen hasta llegar al equilibrio, aumentando así la renta per-cápita y favoreciendo así el crecimiento económico.

1.6.2. La teoría del capital humano de Jacob Mincer

Sobre la base de investigaciones anteriores, Mincer se centró en el papel que juega el aprendizaje para retribuir en el futuro ingresos más elevados a los y las trabajadores (as). El

motivo de centrarse en este aspecto fue que, para él, resultaba más difícil medir los efectos que tiene la educación formal sobre los salarios de las personas que los efectos que sobre los mismos tiene la experiencia.

Otra variante incorporada a este modelo, por el mismo autor, fue el estudio de la relación entre la distribución de las retribuciones y el capital humano. Mincer fue quien desarrollo el análisis empírico de la relación entre capital humano y la distribución personal de ingresos. A su vez, desarrolló el importante concepto de “Tasa de rentabilidad de la educación” que constituyo un elemento fundamental para cualquier tipo de investigaciones posteriores. (Barceinaset.al, 2001:5 citado en Cardona, et. al, 2007)

Para llevar a cabo los objetivos anteriores, Mincer utilizo un modelo econométrico. Dicho modelo tiene como variable dependiente el logaritmo natural del ingreso y como variables dependientes, un vector de las variables relacionadas al capital humano (años de estudio), así como la experiencia y otras características propias del trabajador o trabajadora.

El modelo anterior ha servido de base para la elaboración de investigaciones que pretenden explicar o demostrar la importancia que tiene la educación o la formación profesional, para mejorar el nivel de vida de las personas, y en segundo lugar para propiciar un mayor crecimiento económico.

1.7. Valoración de las teorías abordadas

Para efectos de la presente tesis, resulta fundamental realizar una valoración acerca los aspectos favorables y desfavorables de las teorías expuestas anteriormente, pues de esta manera, se tendrá a la base, los elementos a retomar en función de las necesidades de la investigación.

Para el caso, Amartya Sen, sostiene que la libertad posibilita y permite el desarrollo, ya que para él, es la libertad la que genera las capacidades humanas, sin embargo, y este es un planteamiento de esencial relevancia para el presente estudio, es que él considera que tales libertades (jurídicas, políticas, de contratación, de participación, etc.), carecerían de importancia si las capacidades de las personas son afectadas por la falta de salud, una débil nutrición, por una baja renta, y en fin la falta de cobertura de todas aquellas necesidades que posibilitan el buen desenvolvimiento de una persona.

Este planteamiento, resulta similar a lo expuesto en el desarrollo del marco teórico, fundamentado en la teoría de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo, en donde dicha cobertura se entiende, como esa suma de medios de vida suficientes, para mantener al trabajador en su estado normal de vida y de trabajo y que aseguran la reproducción y el despliegue sus potencialidades.

Por otra parte, Sen hace interesantes aportes en cuanto al papel del Estado, ya que este considera que la privación de libertad y por tanto de capacidades está estrechamente relacionado con la falta de servicios y atención social públicas, como la ausencia de programas o sistemas de asistencia sanitaria, educación, etc. y no excluye el papel de la ayuda social, o la intervención del Estado para lograrlo, lo cual es concordante con los objetivos de la investigación, que pretende evidenciar esa imprescindible participación por parte del Estado.

Y finalmente, reconoce cómo la mejora de ciertas dimensiones (educación básica, asistencia sanitaria, nutrición, etc.), posibilita alcanzar mayores capacidades, y como al mismo tiempo este aumento de las capacidades de una persona permite incrementar su capacidad para ser más productiva y percibir mayores ingresos. Estas también representan importantes conclusiones para la investigación, pues pone en manifiesto ese impacto de largo plazo que puede tener la mejora de las condiciones de los trabajadores, en términos de eficiencia.

Sin embargo, Montesino (2014), sostiene que, el análisis de A. Sen no posee una teoría del valor, y como consecuencia, Sen, hace abstracción de la naturaleza explotadora intrínseca en el sistema capitalista y por consiguiente del impacto que esto tiene sobre el desempleo, la pobreza, y como muchos otros fenómenos que en él se generan. Además, al no considerar la influencia de las relaciones sociales de producción capitalista, *“el mercado o las relaciones mercantiles y monetarias son conceptos ahistóricos, a la manera neoclásica, y por tanto una expresión de la libertad”* (Montesino, M, 2014:50).

Por otro lado, respecto al enfoque de derechos, el planteamiento de Montesino (1998) dicta, que los seres humanos podrán desplegar todas sus potencialidades en la medida en que puedan acceder a una canasta de mercado que les garantice una vida digna. Es por esta razón que la visión basada en los derechos humanos, tiene una gran importancia y posee cierta complementariedad, pues establece que un nivel de vida digno se asegura únicamente mediante el acceso de una amplia gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales

y culturales. Claramente este enfoque supera el enfoque tradicional sobre el abordaje de la pobreza.

Además, ya que esta perspectiva se fundamenta en la legislación jurídica de los países, brinda un marco normativo que obliga al Estado a poner en marcha esfuerzos encaminados en asegurar el cumplimiento de los derechos. Por el lado de los individuos, el marco normativo les otorga la titularidad de los derechos, dándoles la facultad de exigir acciones estatales. Esto le brinda mucha relevancia a este enfoque, debido a que el marco normativo es medular para resguardar y garantizar la permanencia y estabilidad de las políticas sociales.

Sin embargo, al usar únicamente esta visión, no es posible dimensionar en toda su magnitud la importancia de garantizar la cobertura del valor de la fuerza de trabajo, en especial lo referente a la productividad. Con respecto a este punto, este planteamiento se queda corto en cuanto a la hipótesis de esta tesis: que los programas sociales podrían considerarse una inversión social, y que tienen un efecto positivo sobre la productividad.

Por tal motivo, este enfoque de derechos, únicamente será un complemento que se enlazará con la teoría de Montesino (1998), la cual indica que una cobertura plena del valor de la fuerza de trabajo posee efectos sobre la productividad. Con las pruebas empíricas se buscará comprobar que la política social también se puede justificar debido a que contribuye para asegurar una plena cobertura, lo cual incide en la productividad.

El enfoque de derechos también se queda corto al no visibilizar adecuadamente las diferencias en la distribución de poder de una sociedad, y por tanto, ignora que los grupos de poder económico ponen obstáculos al cumplimiento de derechos. Afortunadamente, la teoría del valor de la fuerza de trabajo sí permite comprender el funcionamiento de las estructuras de poder.

Por su parte, el enfoque del ciclo de vida también se puede complementar con la teoría de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo. El objetivo del planteamiento del ciclo de vida, es que se apliquen estrategias diferenciadas y específicas durante cada etapa de vida. Esto es clave, en especial en un contexto en donde existe una reproducción intergeneracional de la pobreza y desigualdad, pues las políticas sociales que son aplicadas a grupos poblacionales desde la edad temprana permiten que las potencialidades de cada individuo se encuentren desarrolladas en toda su magnitud al momento del proceso productivo.

Respecto a la teoría del capital humano y los salarios de nutrición, uno de los elementos a retomar, para la investigación, es que, ambas teorías permiten evidenciar la necesidad de salarios lo suficientemente elevados que permitan que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada debido a que esto tiene repercusiones favorables en su estado físico que finalmente propicia un aumento en la productividad de la mismas.

Lo anterior de acuerdo a Montesino (1998), puede constituirse en un punto de encuentro con la teoría de la fuerza de trabajo, ya que en ambas se reconoce la necesidad de elevar los salarios de las personas por las implicaciones que esto pueda causar. Sin embargo, es necesario hacer la salvedad que ambos enfoques defienden estos puntos por motivaciones diferentes.

En el caso de las teorías de los Salarios de Nutrición y del Capital Humano, defienden un aumento en los salarios debido a los mayores beneficios que esto pueda generar a los empresarios capitalistas, puesto que estos enfoques neoclásicos están basados en la racionalidad costo beneficio. Por otro lado, la teoría del valor de la fuerza de trabajo promueve salarios más elevados en función de la reproducción de la vida, puesto que está basada en una racionalidad reproductiva.

Además de acuerdo a Montesino (1998), otro elemento a considerar es que según las teorías neoclásicas, salarios más elevados son producto de las fuerzas del mercado. En cambio, para la economía crítica, no existen mecanismos automáticos que hagan posible lo anterior.

Sin embargo, la ventaja que presentan las teorías del Capital Humano y Salarios de Eficiencia antes mencionadas es que, permiten demostrar sus hipótesis de una manera convincente ya que se encuentran respaldadas mediante modelos econométricos que de alguna manera presentan fuerte evidencia empírica.

Por otro lado, una de las críticas a la teoría del capital humano, es que esta considera a la fuerza de trabajo como un insumo más dentro del proceso de producción. Bajo esta perspectiva, el trabajo y el capital no difieren entre sí de manera fundamental, ambos se ven como un factor en el cual es posible invertir con el objetivo de obtener mayores ingresos en el futuro. Lo anterior claramente deja de lado las dimensiones de la fuerza de trabajo como ser humano y con ello las implicaciones que tienen el deterioro de la misma.

Resulta claro, que las teorías y enfoques expuestos servirán de complemento a la teoría principal en la que se fundamenta esta tesis: “Teoría de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo”.

Es así como teniendo a la base esta teoría, la presente tesis pretende evidenciar los impactos que la descubierta genera en la eficiencia productiva para el caso de El Salvador, teniendo como premisa que la forma precio del valor de la fuerza de trabajo; es decir, los salarios son incapaces de brindar al trabajador el poder de adquirir los bienes y servicios necesario para su reproducción, surgiendo bajo este contexto, la importancia de la inversión social por parte del Estado salvadoreño.

Ya se ha expresado en el primer apartado, que en la sociedad capitalista muy probablemente nunca se haya pagado el valor pleno de la fuerza de trabajo, por tanto se hace imperante el papel que el Estado juega o pueda jugar para lograr la satisfacción total de las necesidades auténticas.

De acuerdo con Montesino(2011), partiendo de la definición misma de Marx sobre la fuerza de trabajo, el funcionamiento normal de la misma y el correspondiente aprovechamiento tecnológico en el proceso productivo, depende directamente de su cobertura, lo cual sugiere inevitablemente que una cobertura insuficiente impactará negativamente en su desempeño.

Es por ello que la teoría de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo, se convierte en el pilar fundamental para el desarrollo de esta investigación. Todo el bagaje teórico y el aparato analítico, permitirán desarrollar, con el complemento de los otros enfoques, cómo la insuficiente cobertura y el consecuente deterioro de la fuerza de trabajo redundan en la eficiencia productiva del país, y las consecuencias que de ella se derivan.

2. EVIDENCIA HISTÓRICA DE LAS DIMENSIONES DEL VALOR DE LA FUERZA DE TRABAJO: ALIMENTACIÓN, EDUCACIÓN Y SALUD

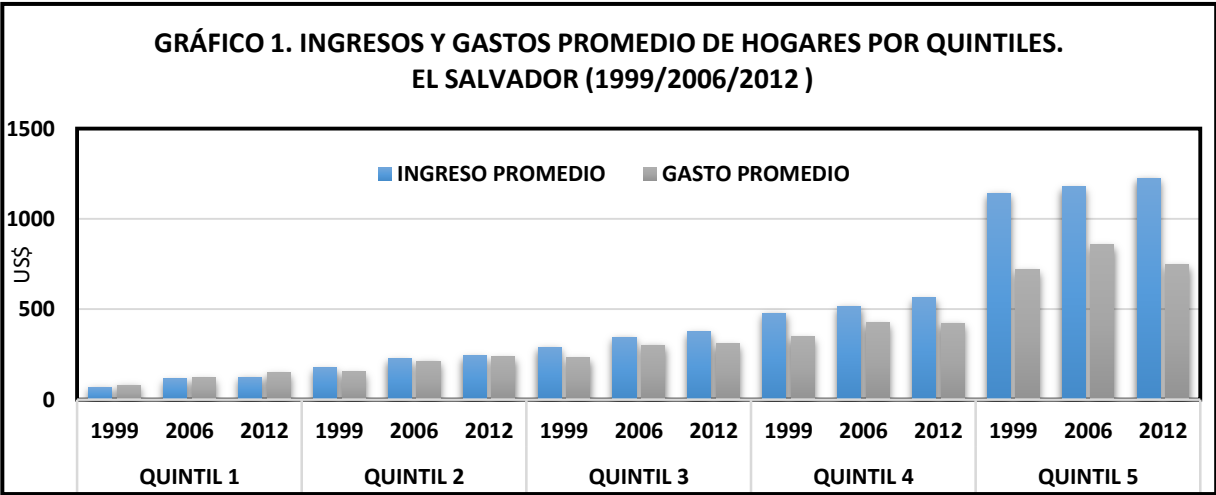
2.1 Evidencia empírica de la descubierta de las dimensiones del valor de la fuerza de trabajo, alimentación, educación, salud

2.1.1. Ingresos y gastos de los hogares: Acercamiento al poder adquisitivo y cobertura de necesidades

A continuación se realizará un análisis de los ingresos y gastos promedios de los hogares, a fin de obtener una primera aproximación sobre la capacidad de las familias para cubrir las necesidades de sus miembros.

En primer lugar, es necesario establecer que se hará uso de los quintiles por ingresos y gastos, ya que muchas veces las estimaciones agregadas, no revelan las desigualdades en los diferentes grupos de la población. Es por ello que con la estratificación por quintiles, lo que se pretende es: obtener información que identifique de mejor manera, la población con mayores dificultades, para cubrir los gastos del hogar (incluyendo, educación, salud y alimentación). Y de esta forma justificar, hacia que sectores de la población deberían ir enfocados los recursos del Estado para subsanar esta brecha de necesidades. Esto constituye una primera aproximación, la cual se profundizara en apartados posteriores, al tratar el tema de la descubertura.

Lo que se observa en el grafico 1, son los ingresos y gastos promedios de hogares agrupado por quintiles para el año de 1999, 2006 y 2012, se tomaron estos años para percibir los cambios ocurridos entre los diferentes periodos, es decir, si las brechas entre ingreso y gastos se van reduciendo o ampliando, y cuales quintiles son los que presentan las mayores descuberturas en términos de gasto del hogar.



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM), 1999, 2006 y 2012.

En la tabla 1, se observa claramente como el primer quintil, que agrupa a las personas con menores ingresos, es el que ha tenido a lo largo de estos años (1999/ 2006/2012) mayores dificultades para cubrir sus gastos y satisfacer las necesidades de sus miembros, pues es el único quintil que presenta un déficit para alcanzarlo.

TABLA 1. INGRESOS Y GASTOS PROMEDIO DE HOGARES POR QUINTILES									
	1999			2006			2012		
	INGRESO	GASTO	I-G	INGRESO	GASTO	I-G	INGRESO	GASTO	I-G
QUINTIL 1	69.99172	80.99862	-11.0069	114.6337	120.0674	-5.4337	124.2013	148.3897	-24.1884
QUINTIL 2	176.1721	154.6611	21.51107	228.0653	212.2853	15.78	244.6351	236.7126	7.9225
QUINTIL 3	291.2231	232.4897	58.73333	346.4336	301.2	45.2336	375.2733	311.147	64.1263
QUINTIL 4	477.6758	348.1739	129.5019	517.5984	425.0653	92.5331	563.8891	422.8485	141.0406
QUINTIL 5	1141.395	718.5659	422.8287	1179.089	858.0565	321.0325	1227.073	746.8776	480.1954

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la EHPM. 1999, 2006 y 2012.

Es importante observar que la brecha se ha incrementado en los últimos años, pues en 1999 la brecha entre ingresos y gastos era de \$11, en el 2006 tuvo una significativa reducción siendo aproximadamente de \$5.43, mientras que para el año 2012 sube precipitadamente a \$24.19, lo que significaría que los ingresos familiares del quintil más pobre, cada vez son menos capaces de cubrir las necesidades de gasto de estos hogares, pues estos últimos, aumentan más que proporcionalmente en relación a los ingresos.

Así mismo, es importante mencionar que según la Encuesta de Ingresos y Gasto de los Hogares (ENIG) en el año 2006, en los hogares urbanos, los ingresos por cuenta propia constituían la principal fuente de ingreso de las familias, seguido por los salarios y otras formas de remuneraciones, si esta dinámica persiste, llevaría a pensar que si la principal fuente de ingreso en las familias no son los salarios, y aun agregándole otras fuentes de ingreso, el primer quintil más pobre no logra cubrir sus gastos, entonces, hay una urgente necesidad por parte de este segmento de la población para recibir atención y recursos del Estado y subsanar estas desigualdades.

Este último hecho se profundizará en el siguiente apartado, al comparar los ingresos salariales con el acceso a la canasta alimentaria, que de alguna manera busca representar una de las necesidades que los hogares deben cubrir como mínimo de subsistencia, y sus implicaciones en la cobertura del valor de la fuerza de trabajo.

2.1.2. La alimentación como dimensión del valor de la fuerza de trabajo

La alimentación constituye una de las dimensiones básicas del valor de la fuerza de trabajo, la cobertura de los requerimientos mínimos calóricos son indispensables para la realización de las actividades diarias de los seres humanos, cualquiera que sea su etapa de vida.

El acceso material y económico a los alimentos, constituyen el pilar fundamental no solo para garantizar la subsistencia, sino también, para garantizar el desarrollo tanto físico como mental de las personas. Además; en el aspecto económico, el acceso a los alimentos va más allá de su ingesta mínima, pues es a partir de esta necesidad primaria, que se construye el concepto de pobreza, categorizando como pobres a aquellas personas que no puedan asumir el costo de una canasta básica alimentaria determinada.

Resulta claro que, desde el momento en que el parámetro de pobreza lo compone el acceso económico a los alimentos, estos constituyen una prioridad y que suplir tal necesidad significará para las personas o familias, destinar gran parte de su presupuesto; por tanto si los ingresos son bajos, la cobertura de otras necesidades, conllevará a la disminución en cantidad o calidad de la ingesta alimentaria. La falta de una buena alimentación representa un gran obstáculo para el desarrollo de las capacidades individuales de las personas y su desenvolvimiento pleno en la sociedad.

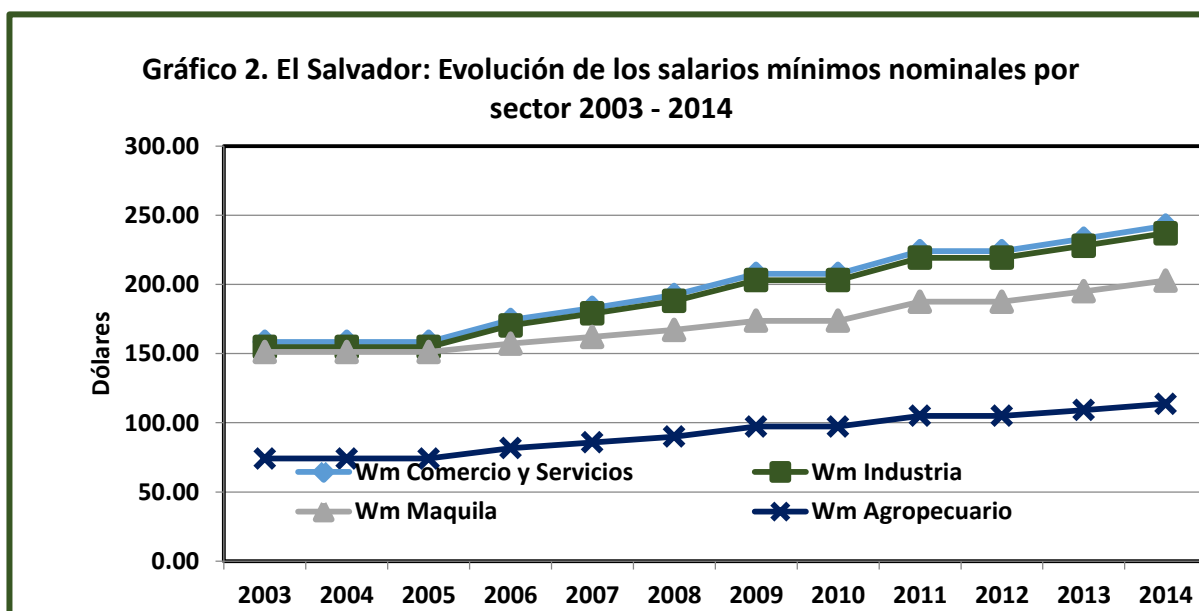
Asimismo, la garantía de una buena alimentación está ligada directamente a la productividad laboral de las personas, de acuerdo con un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2005), una alimentación no adecuada puede causar pérdidas de hasta 20 por ciento en la productividad.

C. Wanjek (2005), autor del estudio "La alimentación en el trabajo: soluciones laborales para la desnutrición, la obesidad y las enfermedades crónicas" afirma:

"Las naciones en desarrollo necesitan romper el ciclo de la mala nutrición, baja productividad y bajos salarios. Algunos trabajadores tienen dificultades para alimentar a sus hijos, y cuando los niños están mal nutridos comprometemos la fuerza laboral del futuro."

Respecto a los salarios, en El Salvador, la Constitución de la República en el artículo 38, numeral 2, manifiesta que:

“Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, que se fijará periódicamente. Para fijar este salario se atenderá sobre todo al costo de la vida, a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración, a las distintas zonas de producción y a otros criterios similares. Este salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural”.



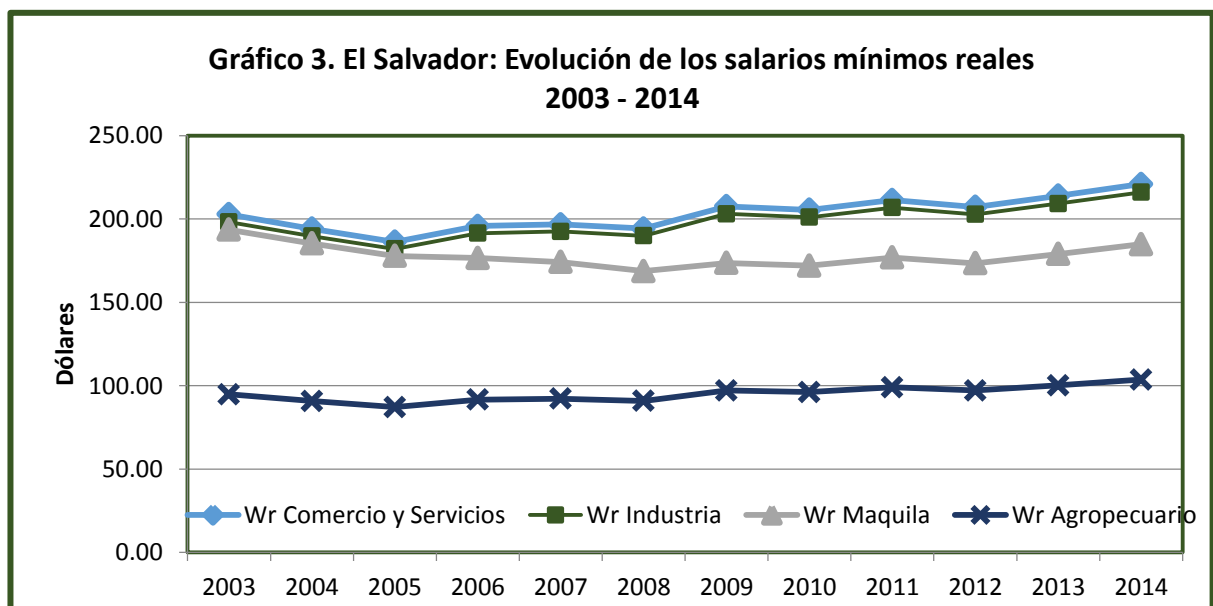
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC y Banco Central (2003-2014)

En el gráfico 2, se observa la tendencia creciente de los salarios nominales para los diferentes sectores desde el 2003, sin embargo al analizar los salarios reales (ver gráfico 3), se muestra el comportamiento constante que estos presentan. En el período 2003 – 2014, los salarios nominales crecieron en promedio un 48.4%, sin embargo los salarios reales solamente crecieron 5.7%, mientras que la inflación acumulada para el mismo período ascendió a 34.7 puntos porcentuales. La situación de precariedad de los salarios, limita la plena cobertura de las necesidades, y en primera instancia, la de alimentación

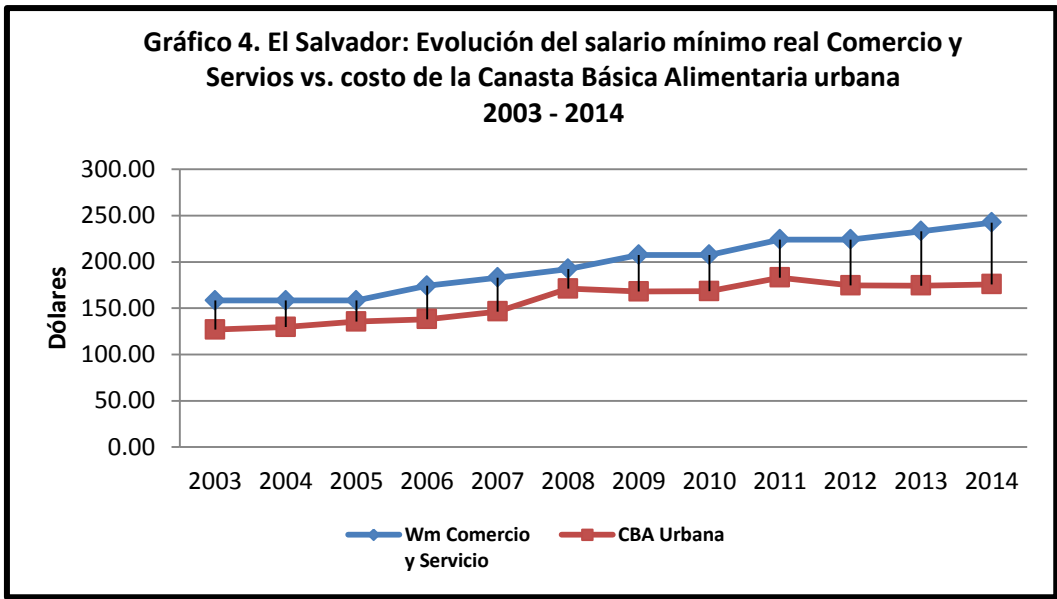
2.1.3. Canasta Básica Alimentaria: Aproximación al satisfactor de la necesidad de alimentación

Como primera aproximación al satisfactor de la necesidad de alimentación, se tiene la Canasta Básica Alimentaria, la cual es definida como “Un conjunto de alimentos básicos en cantidades apropiadas y suficientes para satisfacer *por lo menos* las necesidades energéticas y proteínicas de la familia u hogar de referencia” (INCAP, 2006: 14).

La definición de la Canasta Básica Alimentaria no solo es un instrumento que dictamina el contenido calórico mínimo para un hogar promedio, sino también, a lo largo de más de dos décadas, se ha convertido en un instrumento para la definición de la línea de pobreza, e incluso para la fijación del salario mínimo en el país. En los gráficos 3, 4, 5, y 7, puede observarse la evolución que ha tenido el poder adquisitivo, en función de la Canasta Básica alimentaria. .

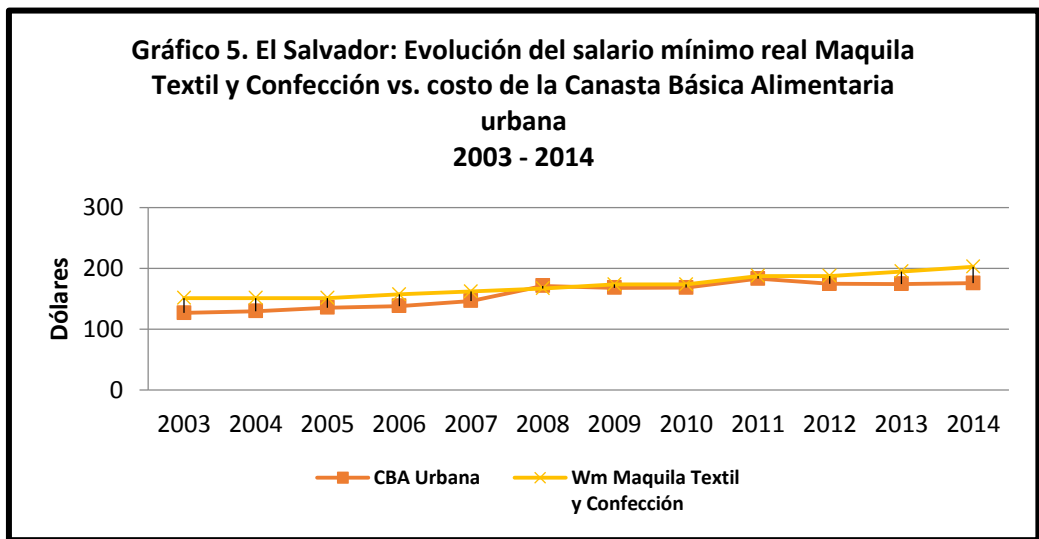


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC y Banco Central (2003-2014)

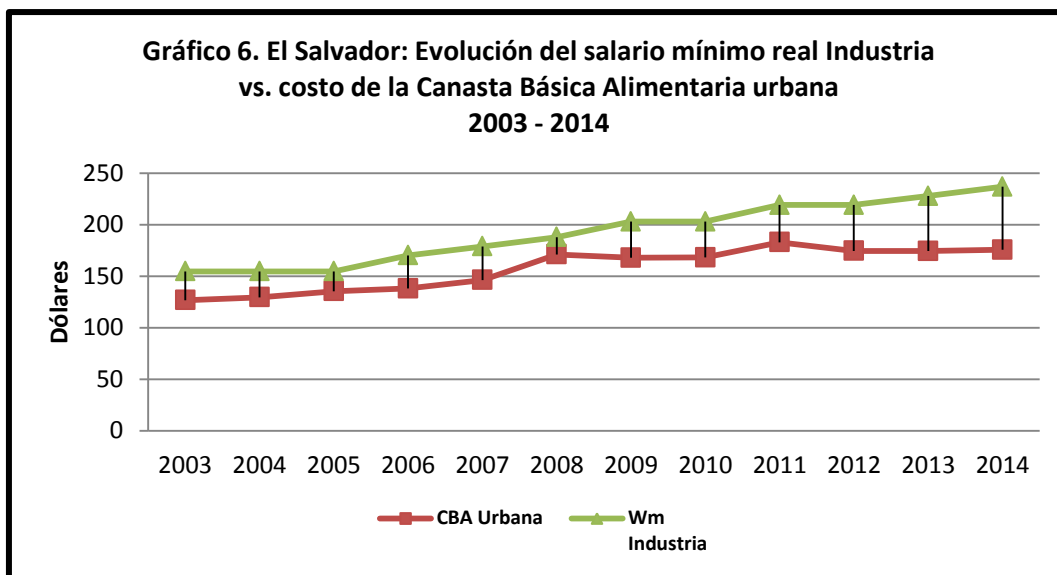


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC y BCR

Respecto al sector Comercio y Servicios (gráfico 4), es el que presenta un mayor poder adquisitivo, observándose a lo largo del período que los salarios reales se sitúan por encima del costo de la canasta básica alimentaria urbana, el caso del sector Industria es similar, sin embargo en una menor proporción al de Comercio. Caso contrario sucede con los sectores Maquila (gráfico 6) y Agropecuario (gráfico 7), pues en el caso del primero, el superávit prevaleciente a inicios del período ha venido mermando hasta casi igualarse al costo de la canasta básica.

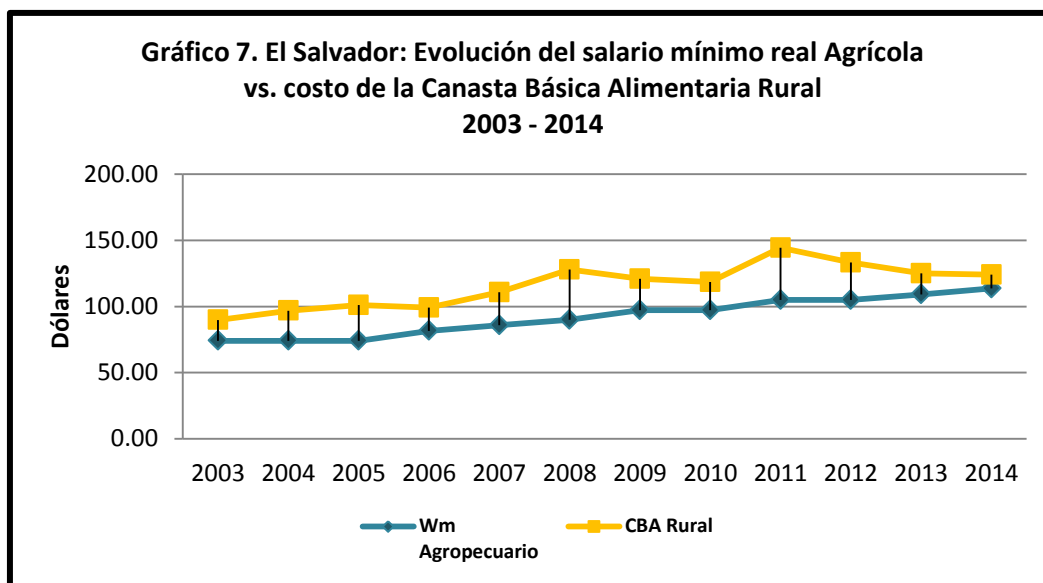


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC y BCR



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC y BCR

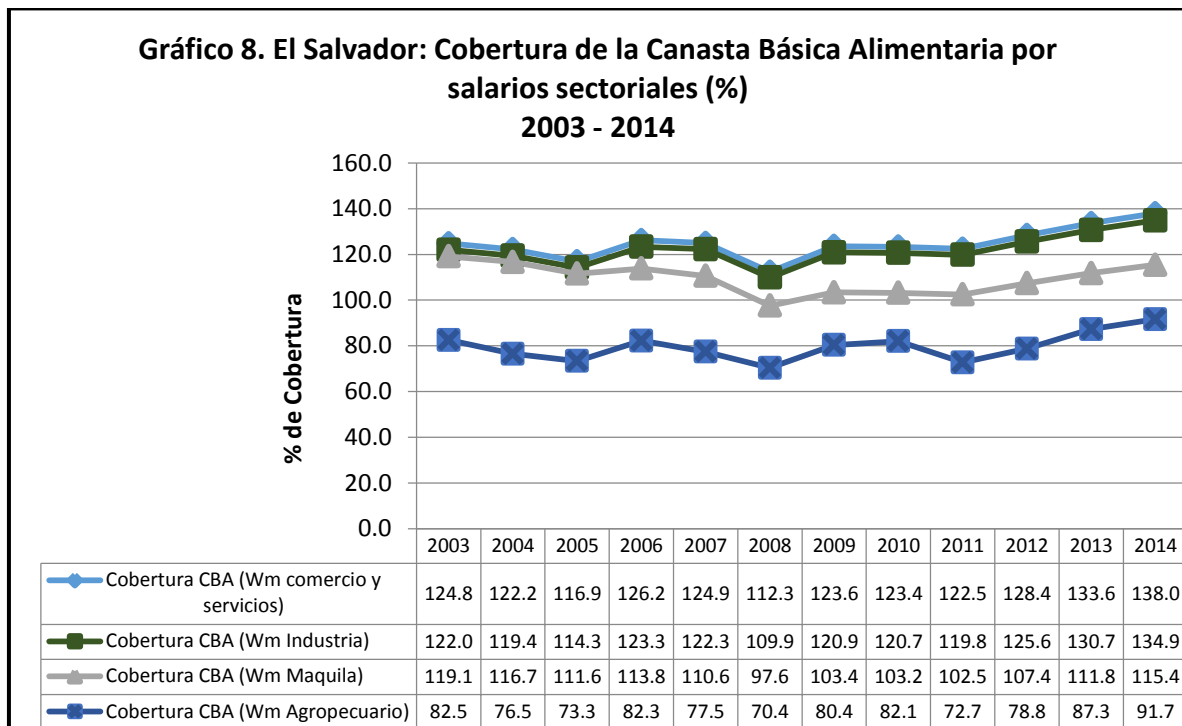
En cuanto al sector agrícola (gráfico 7) la situación empeora, después de 2003, los salarios han sido incapaces de cubrir por lo menos el costo de la canasta básica alimentaria rural. Esto significa que la cobertura de otras necesidades, como salud, servicios básicos educación, son precarias y conlleva a las familias a disminuir la cantidad y/o calidad de su alimentación.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC y BCR

La cobertura de los salarios, respecto al costo de la Canasta Básica Alimentaria, presenta una leve tendencia creciente a lo largo de la serie; sin embargo, es evidente que el caso del sector agrícola es crítico, pues desde inicios del período analizado, se presenta una clara descubertura de la CBA como referente de la alimentación.

Comercio y Servicios, es en el que se observa la mayor cobertura en términos porcentuales, sin embargo, en términos absolutos, después de deducido el costo de la CBA solamente quedan disponibles \$45.31 para la satisfacción de otras necesidades básicas (último dato consultado: mayo de 2014).



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la DIGESTYC y BCR.

En general, la situación no es muy diferente cuando el parámetro económico que se toma de referencia no es el salario mínimo, sino el ingreso promedio de las personas ocupadas. Para el caso se tiene que en El Salvador, según datos obtenidos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2012), el 74.71% de las personas ocupadas reciben un salario mensual promedio de \$285.00 o menos, lo que significa que el grueso de la población económicamente activa ocupada obtiene un salario que apenas supera el mínimo legal

establecido más alto (correspondiente al sector comercio y servicios: \$242.40) (ver tabla 2). Resulta claro, que más del 60% del salario (tomando de referencia el máximo dato del rango, \$285.00), es dedicado a la compra de alimentos.

Dada tal demostración empírica, resulta evidente que el acceso económico a una alimentación mínima es limitado para la mayoría de la población salvadoreña. Según la FAO “ la pobreza -y su causa más directa, la insuficiencia de los ingresos derivados del empleo asalariado o por cuenta propia, y por consiguiente de las posibilidades de obtener alimentos- «explica» en gran medida el riesgo de subnutrición colectiva a largo plazo.” (FAO, 2000).

TABLA 2. El Salvador: Concentración del número de personas ocupadas por rango de salario mensual promedio en dólares (US \$)

Salario Mensual Promedio	Total	%
	2,559,315	100.00
114-228	649,388	25.37
229-285	1,262,793	49.34
286-342	190,074	7.43
343-456	364,527	14.24
457 o más	92,533	3.62

Fuente: elaboración propia, a partir de EHPM 2012.

2.1.4. El Salvador: Configuración de una nueva Canasta Básica Alimentaria

Hasta el momento se ha hecho referencia solamente a una alimentación mínima, sin embargo, bajo el enfoque de derechos, la alimentación debe ser suficiente en cantidad y en calidad. Para el caso de El Salvador, la canasta alimentaria como referente de los requerimientos mínimos calóricos de los hogares ha sido muy cuestionada, pues por una parte se tiene que esta data de la década de los 80’s, y para su construcción, únicamente se consideró el componente de las calorías, utilizándose como dieta base la de los grupos

sociales cuyo consumo era muy deficitario, además se tienen dos CBA, una para el área rural y otra para la urbana, cuyas diferencias existentes entre las mismas no se justifican.

Sin embargo, a partir de 2009 se ha iniciado un proceso de reconstrucción, considerando no solo calorías, sino el conjunto de nutrientes necesarios para el ser humano, así como los límites mínimos y máximos de consumo de alimentos.

Además, la reelaboración de la CBA, no solo tiene a la base las necesidades mínimas, sino más bien se está planteando desde el enfoque de derechos, para el caso específico, el Derecho Humano a la Alimentación.

De acuerdo al relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación, este último consiste en:

“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”. (FAO, 2010)

Sobre el derecho a la alimentación se presentan los siguientes elementos a destacar debido a la importancia de sus implicaciones sobre la vida de los seres humanos:

El alimento debe estar disponible y ser accesible: Para la FAO, la disponibilidad de los alimentos se refiere a que las personas puedan obtenerlos a partir de los recursos naturales, mediante la agricultura, la ganadería, pesca o cualquier tipo de producción de alimentos. Adicionalmente estos deben estar al alcance la población en establecimientos que lleven a cabo su comercio.

La accesibilidad se refiere a las garantías económicas y físicas que permitan el acceso de las personas a una alimentación adecuada. Lo anterior hace referencia a que las mismas puedan alcanzar una alimentación adecuada sin poner en peligro la satisfacción del resto de necesidades para llevar a cabo una vida saludable. Por otro lado la accesibilidad física hace referencia a que los alimentos puedan ser alcanzados por personas que se encuentren físicamente vulnerables, es decir, los niños, enfermos, personas discapacitadas, personas que se encuentren en zonas remotas, víctimas de conflictos armados o desastres naturales.

La alimentación debe ser adecuada: Por alimentación adecuada se entenderá el grupo de alimentos que contengan todos los nutrientes necesarios para satisfacer la dieta de una persona de acuerdo a su edad, condiciones de vida, salud, ocupación, sexo, entre otras.

2.1.5. Relación entre alimentación adecuada y los derechos de los seres humanos

De acuerdo a la FAO, “Los derechos humanos son interdependientes, indivisibles e interrelacionados. Esto significa que la violación del derecho a la alimentación puede menoscabar el goce de otros derechos humanos” tal como se muestra en el cuadro 1.

Siendo El Salvador el objeto de estudio de esta investigación, es importante rescatar que para el país no existe legislación específica que contemple el acceso a todos aquellos alimentos que las personas necesiten para su subsistencia como un derecho.

Sin embargo, a partir del 2010 el gobierno realizó un cambio considerable en este sentido, ratificando la concepción de la salud como un bien público, un derecho humano fundamental y un elemento inherente a la estrategia de desarrollo humano del país. Así, aunque indirecta, el Estado a partir de entonces; a través de su compromiso con el resto de derechos humanos ha utilizado otro tipo de instrumentos para asegurar que las personas tengan acceso a una alimentación de calidad, uno de ellos es la Política Nacional de Salud emitida en el 2010 aún vigente (Para revisar la política completa, ver anexo 2).

Cuadro 1. Vínculos entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos	
DHAA	Impactos en la vida de los seres humanos
Derecho a la salud	Una mala alimentación afecta la buena salud que toda persona tiene derecho a disfrutar. Pese al gasto que el gobierno haga en medicina preventiva o curativa, si las personas no cuentan con acceso a una dieta nutritiva dicho gasto no producirá mejoras en el estado de salud de las personas.

<p>Derecho a la educación</p>	<p>La alimentación inadecuada afecta la capacidad de aprendizaje de los niños y niñas, afectando así el derecho que las personas tienen a la educación.</p> <p>Por otro lado, la falta de educación impide que las personas tengan los conocimientos necesarios para mantener una dieta nutritiva, así como los conocimientos y formación adecuada para obtener por su propia cuenta sus medios de vida.</p>
<p>Derecho al trabajo y a la seguridad social</p>	<p>Tanto el empleo como la seguridad social suelen ser medios fundamentales para obtener alimentos. Lo anterior debido a que, los salarios mínimos y la seguridad social suelen determinarse tomando en cuenta el costo de los alimentos básicos en el mercado.</p>

Fuente: Elaboración propia en base al folleto informativo no. 37 “El derecho a la alimentación” de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Esta Política se generó como una respuesta del gobierno ante la obligación de garantizar el acceso a la salud de la población salvadoreña de manera que se establecieran las estrategias y mecanismos que permitieran lograr el acceso a la prevención, promoción, diagnóstico temprano, tratamiento y rehabilitación de la salud.

Dentro de esta política se establecen estrategias relacionadas a la mejora del Sistema Nacional de Salud basadas en la Atención Primaria de Salud Integral, Rectoría y Formulación de Políticas y Planes de Salud, regulaciones del Sistema de Salud, creación de estructuras y procedimientos de participación comunitaria en atención primaria, creación de un Sistema Nacional de Investigación en Salud, entre otras. Para fines de este apartado interesa profundizar sobre la estrategia 12, denominada: “Seguridad Alimentaria y Nutricional”.

Esta última estrategia de la Política Nacional de Salud busca establecer el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional en todo el ciclo de la vida, de cobertura universal, como un componente fundamental de la promoción de la salud, basado en los determinantes sociales de la situación alimentaria y nutricional del país.

Dentro de la política antes mencionada, se considera una serie de líneas de acción, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

1. Desarrollo de investigaciones que identifiquen nuevos patrones de consumo de alimentos en la población y la búsqueda de alternativas alimentarias.
2. Actualización de la canasta básica de alimentos basada en una alimentación saludable y accesible, para garantizar la calidad de vida de la población.

En este sentido, respecto a la configuración de una nueva Canasta Básica Alimentaria (CBA), se han realizado modificaciones sustanciales, en esta se pretende incluir el costo del consumo de los alimentos fuera del hogar, minimizar las diferencias en la composición de la canasta urbana y la rural, y al igual que la CBA oficial, mantener el costo de preparación de los alimentos.

Por otra parte, la CBA actual, está definida en base al patrón de consumo de los hogares más pobres, para la nueva CBA se sostiene que el estrato de referencia no puede ser pobre, tiene que estar ubicado entre los grupos que pueden satisfacer su alimentación con un mínimo de libertad en la elección de su dieta, y que presumiblemente, puedan tener esa condición en otras necesidades. Asimismo, se busca que sea una canasta con alimentación diversa, nutritiva, no nociva, pero que a su vez tome en cuenta la disponibilidad de alimentos, así como también la dieta de la población salvadoreña, sin que esta última sea una norma, pues si bien es cierto retoma la cultura alimentaria del país, esta se hace acompañar de características técnico-científicas.

La nueva CBA permitirá estimar el ingreso necesario para cubrir el mínimo de subsistencia, característica que no posee la CBA oficial. Además, constituye un instrumento base para la medición de pobreza, permite desarrollar políticas públicas enfocadas en seguridad alimentaria y nutricional y problemas socioeconómicos de las familias, así como establecer un estándar para el cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación.

2.1.6. Metodología de la nueva Canasta Básica Alimentaria

La elaboración de un nuevo referente de ingesta mínima alimentaria, se ha basado en diversos criterios, los cuales se presentan a continuación:

- **Cálculo de necesidades nutricionales de personas promedio:**

Edad, sexo, composición de la pirámide poblacional, estado fisiológico (embarazo, lactancia, etc.)

- **Selección de alimentos:**

- Que sean de consumo generalizado, es decir, que más del 50% de la población los ingiera.
- De costo accesible: la mayor calidad nutricional al menor precio.
- Recomendaciones de la OMS y FAO, acerca del consumo de frutas, verduras, azúcares y sal.
- Recomendaciones de la Guía Alimentaria del MINSAL.
- Dieta diversa.
- Disponibilidad de los alimentos seleccionados la mayor parte del año.
- Distribución adecuada de nutrientes.

- **Eliminación de alimentos no adecuados nutricionalmente:**

- Más alimentos que enriquecen la dieta: la CBA oficial contiene 22 alimentos para la zona urbana y 15 para zona rural. La nueva CBA presenta 28 alimentos para ambas.
- Incluye el costo de los alimentos consumidos fuera del hogar.

Conformación:

- **TABLA 3. COMPARACIÓN DE LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA OFICIAL vs. NUEVA CBA**

ALIMENTO	CONTENIDO EN GRAMOS CBA OFICIAL		CONTENIDO EN GRAMOS CBA NACIONAL
	URBANA	RURAL	
Leche fluida	106	31	75
Crema fresca	0	0	15
Queso fresco	0	0	10
Queso duro	0	0	10
Carnes	60	14	50
Frijol rojo	79	60	75
Arroz	39	55	50
Tortilla de maíz	223	402	275
Pastas	0	0	40
Pan francés	49	0	45
Azúcar blanca	69	65	30
Aceite vegetal	33	14	32
Verduras	127	0	200
Frutas	157	16	200
Comida preparada	0	0	125
Energía	1835		2278
Precio estimado	\$175.34	\$124.15	\$239.03

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la STPP, 2014a.

La situación alimentaria del país afecta principalmente a los hogares pobres, impactando en el desarrollo humano y en el bienestar de las personas, pero también, en el desarrollo socioeconómico del país en general. La insuficiente cobertura de las necesidades alimentarias, impactan negativamente en la productividad del individuo, Según la FAO (Citado en Montoya, 2000), “la pérdida mundial de productividad social a causa de deficiencias acumulativas de micronutrientes ascendió a 46 millones de años de vida productiva sólo en 1990.”

Asimismo, el BID sostiene que:

“Se ha demostrado que el desarrollo económico por si solo tiene una influencia moderada en la disminución de la desnutrición. Contrariamente a este hecho, las inversiones en nutrición tienen un impacto positivo con relación al crecimiento del PIB, ya que una mejora en la situación nutricional de la población repercute directamente en la consecución de una mejor situación económica; ello es debido a las repercusiones positivas que un estado nutricional óptimo tiene en el estado de salud, en la formación del capital humano, y por lo tanto, en su productividad” (BID, 2007; Citado en Castaneda y Rivera, 2010).

Es evidente el papel fundamental que juega la alimentación (adecuada), como necesidad básica primaria, y que su cobertura no solamente potencia las capacidades individuales, sino también potencia la economía salvadoreña en general.

2.2. Evolución de la inversión social: educación y salud 1963-2012

Una de las funciones principales de los Estados modernos es garantizar el bienestar de todos sus ciudadanos. Ante ello, el Estado presta servicios públicos a la sociedad. Dentro de estos últimos, aquellos destinados a mejorar la calidad de vida de las personas tales como educación, salud, vivienda y seguridad social son los que juegan un papel primordial dentro de las funciones de los mismos, ya que a partir de ellos pueden garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

En El Salvador, el período de 2005 a 2012 ha representado un punto de inflexión respecto al comportamiento del Gasto Social, ya que a partir de esta época este se ha convertido en uno de los rubros principales sobre los cuales se planifica y ejecuta su presupuesto público. Lo anterior deja una clara evidencia sobre la concepción que el Estado Salvadoreño tiene sobre el gasto social como una herramienta para mejorar el bienestar de la población, razón por la cual se ha constituido como una de las principales estrategias en las cuales se han concentrado buena parte de los objetivos y metas de los últimos gobiernos.

2.2.1. Concepto Gasto Social

Antes de continuar con la presente investigación, resulta imprescindible definir lo que se entenderá como gasto social. Este último, de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), citado en el "Boletín Presupuestario del Ministerio de Hacienda, enero-marzo 2005", depende de la categorización que del gasto hagan los países, pero en general este consistirá en:

"Todos aquellos recursos destinados a brindar cobertura a servicios sociales como salud, educación, vivienda, etc. los cuales tienen el propósito de atender necesidades básicas para mejorar las condiciones de bienestar a la población."

(Organización de las Naciones Unidas ONU, citado en el Boletín Presupuestario del Ministerio de Hacienda (Enero-Marzo 2005).

Siguiendo con la misma fuente, para el caso de El Salvador, según el diccionario de la Administración pública del mismo país; el gasto social se define como:

"Las erogaciones públicas destinadas al financiamiento de servicios sociales básicos, que según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares." (Boletín Presupuestario del Ministerio de Hacienda (Enero-Marzo 2005))

Por otro lado, siguiendo con la misma fuente, la importancia de la política social como instrumento del gobierno, radica en que, es a partir de ella que se establecen todos aquellos

programas y proyectos sociales que persiguen objetivos concretos y medios asignados para lograr una mejora en el bienestar de la población.

Otro de los factores que hacen idónea la política social para mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, es que esta última desarrolla los objetivos e indicadores adecuados que permitirán que se lleven a cabo programas específicos, y no solamente esto; sino que se lleve a cabo el seguimiento de programas, verificación de costos, beneficios obtenidos y los verdaderos impactos que experimente la población objetivo.

2.2.2. Estructura del Gasto Social en El Salvador

Para el caso de El Salvador, el gasto social está conformado:

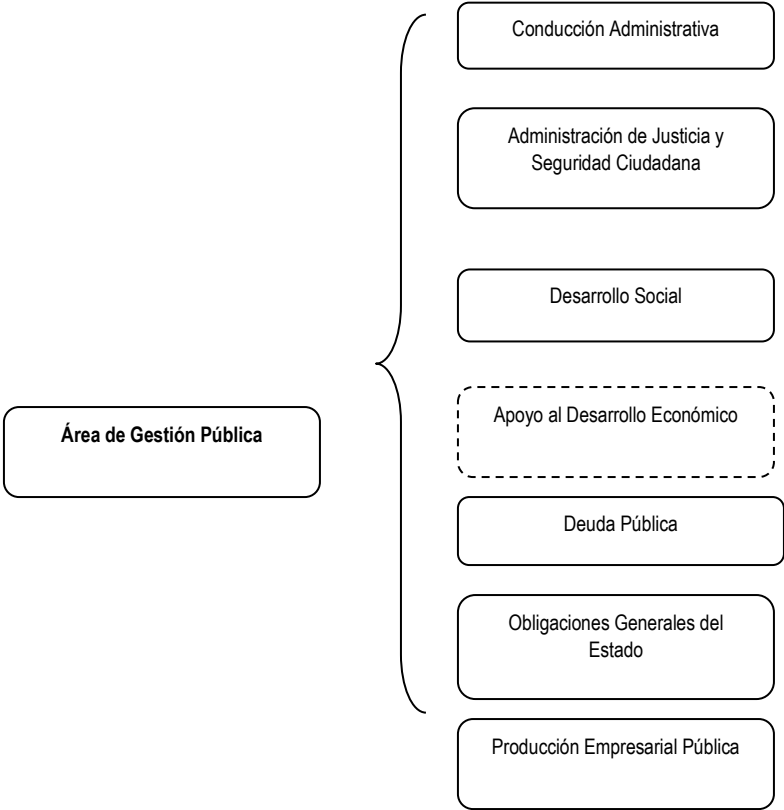
“... por las instituciones y entidades públicas que tienen a su cargo la definición y coordinación de políticas en materia de educación, salud pública y asistencia social, trabajo y previsión social, vivienda y desarrollo urbano, así como todos aquellos programas relacionados con el desarrollo local, seguridad social, apoyo al deporte, desarrollo integral de la niñez y adolescencia, etc., cuya responsabilidad no solamente es del Gobierno Central, sino también aquellas instituciones descentralizadas vinculadas a este”. (Boletín Presupuestario del Ministerio de Hacienda (Enero-Marzo 2005))

La clasificación de este, dentro del Presupuesto General de la Nación, se establece a partir de los lineamientos establecidos por el "Enfoque Presupuestario por Áreas de Gestión del Sector Público en El Salvador", según el cual; el gasto social se clasifica dentro del "Área del Desarrollo Social". Esta última es definida como:

"Aquella que agrupa todos los servicios que presta el Gobierno para mejorar la calidad de vida de la población, en especial la de menores ingresos, a efecto de lograr su mejor incorporación al sistema económico y alcanzar su bienestar”. (Boletín Presupuestario del Ministerio de Hacienda (Enero-Marzo 2005))

En el esquema siguiente se presenta la estructura del gasto de acuerdo al enfoque de Áreas de Gestión dentro de las cuales se puede identificar el Área de Gestión de Desarrollo Social

Esquema 3. Estructura del gasto según Área de Gestión



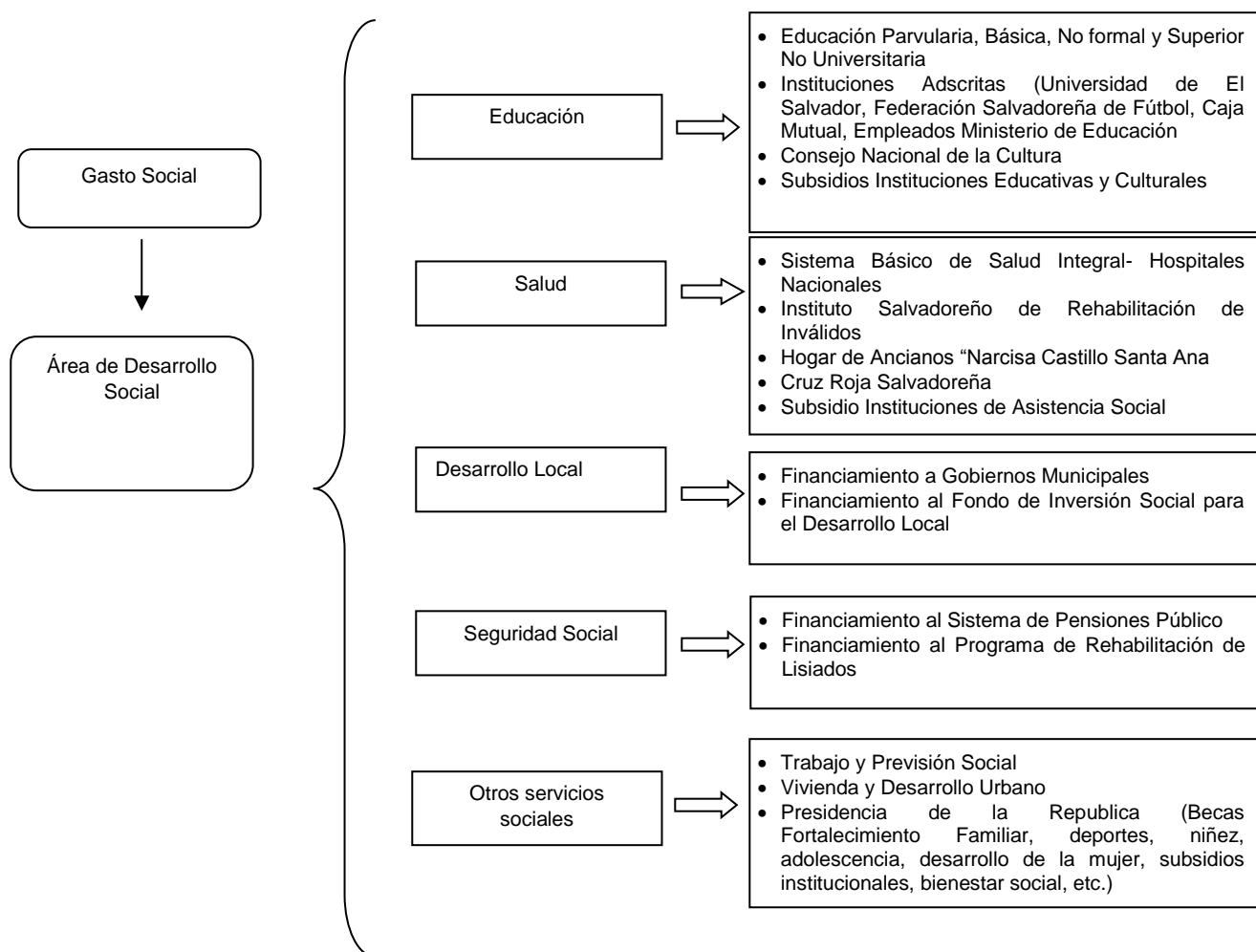
Fuente: Boletín Presupuestario del Ministerio de Hacienda (Enero-Marzo 2005)

2.2.3. Composición del Gasto Social

De acuerdo al mismo documento citado anteriormente, según el destino al que se dirijan los recursos que se asignan a las instituciones del Área de Desarrollo Social, el Gasto Social en El Salvador puede estructurarse en cinco componentes que son: Educación, Salud, Desarrollo Local, Seguridad Social y Otros servicios Sociales.

Cada uno de estos componentes del Área de Desarrollo Social está conformado por distintas unidades a través de las cuales interviene el Estado, estas se muestran en el siguiente esquema:

Esquema 4. Unidades que conforman el Área de Desarrollo Social en El Salvador



Fuente: Boletín Presupuestario del Ministerio de Hacienda (Enero-Marzo 2005)

2.2.4. Distribución del presupuesto asignado a las áreas de Educación y Salud en El Salvador

Presupuesto destinado a Educación

El acceso a la educación es una de las obligaciones primordiales que los Estados deben garantizar. Lo anterior debido a que, además de que la educación sea un derecho, el acceso

a la misma permite desarrollar las potencialidades de las personas, haciéndolas así más productivas y dotándolas a su vez de los medios necesarios para romper el círculo de la pobreza.

El importante papel que la educación tiene sobre la vida de las personas, convierte a la misma en una de las prioridades sobre las cuales El Estado debe destinar una parte considerable de sus recursos. Dicho lo anterior es necesario, en este punto, mencionar lo que se entenderá por gasto público destinado a educación.

De acuerdo al Boletín Presupuestario Abril-Junio 2012 del Ministerio de Hacienda, el Gasto Público en Educación es:

“Todo aquel que se destina para el cumplimiento de la gestión asociada a la prestación de los servicios públicos en el campo educativo”. En El Salvador, el Gasto Público en Educación normalmente incluye todos los gastos inherentes a la prestación de los servicios públicos en materia de la educación inicial, parvularia, básica, media y superior, así como otros destinados a facilitar la infraestructura necesaria para el funcionamiento adecuado del sistema educativo nacional”.

Mediante la ejecución de diferentes acciones, programas y proyectos públicos, el gobierno de El Salvador interviene en la educación a que las personas pueden acceder, de manera que estas no solamente tengan la apertura para adquirir los conocimientos que mejoren su nivel de vida; sino que la educación a la que tengan acceso sea de calidad.

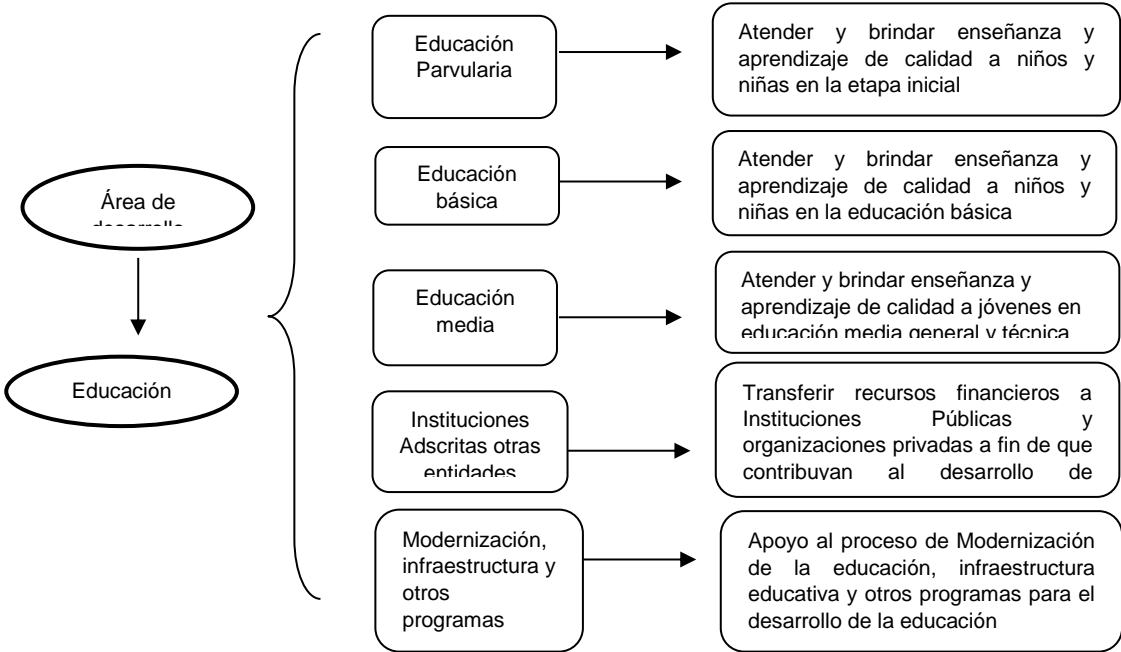
Para lograr lo anterior, El Estado Salvadoreño tiene cuidadosamente estructurado el gasto destinado a garantizar el derecho a la educación que todas las personas tienen. Aspectos básicos sobre esta estructura se abordan en el apartado a continuación.

Estructura del Gasto Público en Educación en El Salvador

La entidad encargada de administrar la educación pública en El Salvador, es el Ministerio de Educación. Para llevar a cabo sus actividades en materia de planificación, organización y desarrollo, este ministerio dispone de una asignación presupuestaria que es renovada cada año, la cual corresponde a erogaciones públicas destinadas al financiamiento de los servicios educativos.

Siguiendo con el Boletín Presupuestario Abril-Junio 2012 del Ministerio de Hacienda, la estructura del gasto público en educación está compuesta por lo que se asigna a los diferentes niveles de educación disponibles para la población, estos son: Educación Parvularia, Educación básica, Educación media, Instituciones Adscritas y Otras Entidades y Modernización, infraestructura y Otros Programas. Cada uno de estos niveles educativos es atendido por diferentes programas educativos que son implementados por instituciones adscritas al ramo de educación. De la misma manera también se encuentra la cobertura de otros proyectos y programas que son desarrollados por otras entidades públicas y privadas vinculadas al ministerio de educación en el país. En el siguiente esquema se muestra la estructura del gasto público en educación:

Esquema 5. Estructura del gasto público en educación



Fuente: Boletín Presupuestario Abril- Junio 2012 del Ministerio de Hacienda

Cada uno de los componentes del gasto en Educación está compuesto por acciones concretas que persiguen propósitos en específicos. De acuerdo al Boletín Presupuestario Abril-Junio 2012 del Ministerio de Hacienda, estas acciones y fines para cada uno de los componentes del gasto público en educación son los siguientes:

Cuadro 2. Estructura y Función de los Componentes del Gasto Público en Educación	
Educación Parvularia	<p>Comprende todas aquellas erogaciones de recursos cuyo destino es atender y brindar la enseñanza y aprendizaje de forma integral a los niños y niñas de entre los cuatro a seis años.</p> <p>Se enfoca en estimular el desarrollo integral de los educandos y fortalecer la identidad y la autoestima para garantizar su adecuada preparación e incorporación a la educación básica.</p>
Educación Básica	<p>Hace referencia a todos los recursos dirigidos a financiar la educación primaria para la población de siete años en adelante, comprendiendo regularmente nueve años de estudio del primero al noveno grado y se constituye en el nivel de mayor cobertura en El Salvador.</p>
Educación Media	<p>Consiste en todas las erogaciones que están destinadas a desarrollar la formación integral de los recursos humanos para poderlos incorporar al aparato productivo, dicho componente, concentra la formación de la educación media en dos modalidades educativas: una general y otra técnico vocacional con la finalidad de que los educandos puedan incorporarse a la educación superior o directamente al mercado laboral.</p>
Instituciones Adscritas y Otras Entidades	<p>Trata todas las transferencias de recursos cuyo destino es brindar la atención a la educación superior, a los subsidios que se otorgan a diferentes instituciones del sector privado y organizaciones sin fines de lucro que implementan programas educativos, a fin de garantizar la protección integral de la niñez y</p>

	adolescencia y a la previsión social para los trabajadores del Ramo
Modernización, Infraestructura y Otros Programas.	Incluye todos aquellos recursos orientados a apoyar y estimular el proceso de modernización de la educación en el país, al desarrollo de los proyectos de Infraestructura Educativa, así como otros programas de mejoramiento de las condiciones de funcionalidad de los diferentes centros escolares para aumentar el acceso y la calidad de la educación.

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Presupuestario Abril-Junio 2012 del Ministerio de Hacienda de El Salvador

Presupuesto destinado a salud

De acuerdo a la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 1948, una persona tiene buena salud cuando se encuentra en un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente trata de la ausencia de enfermedad o dolencias.

Para que las personas se encuentren en el mejor estado de salud, es necesario promover el mismo, y siendo esta uno de los derechos fundamentales de todos los seres humanos, los Estados se encuentran obligados a garantizar la misma. Es para este fin, que el gobierno destina parte de su presupuesto a actividades, programas y recursos para mejorar la salud, prolongar la vida, mejorar la calidad de vida de la personas así como para prevenir y curar enfermedades.

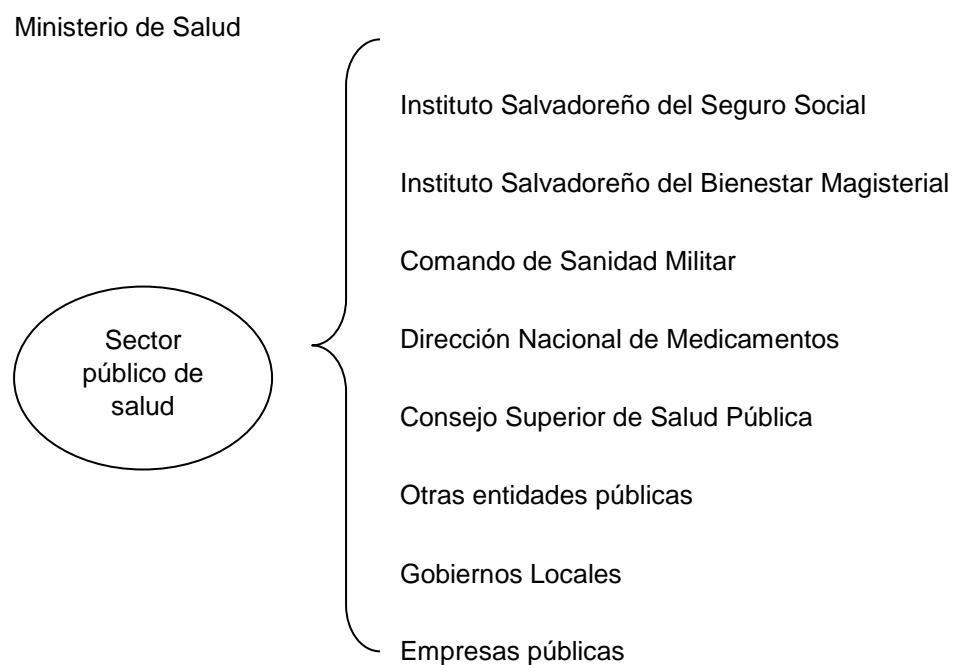
De acuerdo a la OMS, por gasto público destinado a salud se entenderá:

“El valor de la suma de los gastos públicos en bienes y servicios por el cuidado de la salud para una determinada economía nacional, en un periodo determinado de tiempo, usualmente un año. El gasto en salud comprende la provisión de servicios de salud preventivos y curativos, asuntos y servicios de salud pública, investigación en salud y

sistemas de abastecimiento y distribución de médicos, etc.”. (OMS, citado en López, 2012)

En El Salvador, el gasto que el gobierno destina para el cuidado de la salud de las personas está estructurado de la siguiente manera:

Esquema 6. Estructura del gasto público destinado a salud



Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Presupuestario Abril-Junio 2012 del Ministerio de Hacienda de El Salvador

2.2.5. El papel del estado para garantizar salud y educación

Las personas suponen ser el fin último del Estado, y en este sentido, debe estructurar y organizar sus funciones en torno a la consecución del bienestar de las mismas; llevando a cabo todas las acciones necesarias para lograrlo. Entre estas acciones se encuentran la planificación y ejecución de la política económica, fiscal, monetaria, cambiaria, etc., que ciertamente impactan las economías de los países.

Dentro de las políticas mencionadas, la política social requiere una mención especial debido al efecto que genera en las condiciones de vida de las personas. Basta con observar el resultado que causa una simple inyección de fondos por parte del Estado hacia cualquier proyecto para que posteriormente se aumenten los ingresos disponibles de la población y así se aumenten los niveles de demanda e inversión.

El efecto anterior es aún más importante si los recursos se destinan hacia los sectores más vulnerables, ya que ante ello sus ingresos disponibles aumentarían; reduciendo e incluso rompiendo el círculo de pobreza, mejorando su calidad de vida y generando efectos positivos a nivel macroeconómico ya que son estas personas quienes poseen la mayor propensión al consumo.

Impactos de la política social

Los objetivos que se pretenden alcanzar a través de la política social dependerán del modelo de desarrollo que dirija las acciones y decisiones de los gobiernos. Ya que es este último modelo el que determinará la forma en que se administre el gasto público y privado en las funciones sociales, así como los actores involucrados en su ejecución. Todo ello a través de la redistribución, asignación o aporte que los gobiernos hagan a los ingresos de los hogares.

De acuerdo a Martínez y Collinado (2013) los impactos generados por la política social son de tres tipos: social, redistributivo y económico:

1. **Impacto social:** su efecto se muestra en los cambios generados en los indicadores sociales de dimensiones como salud, educación, etc. Este se mide como el cambio que se genera en la población objetivo entre la situación previa a la implementación de la gestión social y la que se obtiene como resultado de esta.

2. **Impacto redistributivo:** trata de la valoración económica de los bienes y servicios que son transferidos a la población. Se mide a través de la incidencia que dicha valoración tiene en el ingreso total de los hogares. Esta medición permite identificar la magnitud de la transferencia de recursos entre los hogares y a su vez dimensionar la progresividad o regresividad del gasto.

3. **Impacto económico:** refiere a los beneficios o pérdidas económicas que la política social genera a través de su intervención (sea directa o indirecta), en los distintos agentes, producto de los impactos sociales generados por los bienes y servicios transferidos a los hogares, cuantificados en términos del incremento en activos y del potencial productivo resultante, así como de los impactos que se producen en el mercado de bienes y servicios sustitutivos y complementarios a los productos distribuidos, o fomentados, por los programas y proyectos sociales”. (Martínez, R. et al., 2012)

Debido a la naturaleza de la presente investigación, los impactos que ocupan el centro de atención son: el social y el económico; razón por la cual en el siguiente apartado se menciona, de manera general, los efectos de política social generados en las tres áreas de estudio: salud, educación y alimentación.

Impactos económicos de acuerdo a funciones sociales específicas

De acuerdo a Martínez, et al., (2012) para que las políticas orientadas a funciones sociales logren los efectos planificados se deben llevar a cabo programas y proyectos que definan productos específicos.

Siguiendo a los mismos autores, algunas referencias ejemplificadoras de los impactos que generan las políticas orientadas a funciones sociales son los siguientes:

Cuadro 3. Impactos de la política social en las áreas de educación, salud y alimentación	
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Permite mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de los países. • Mejora la productividad, hace posible la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de la ciudadanía y la identidad social. • Posibilita obtener mejores ingresos, el aprovechamiento de la tecnología y el aumento del crecimiento de las economías.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora la calidad de vida de las personas y genera retornos a la productividad ya que las personas saludables reducen el porcentaje de ausentismo y presentismo laboral. De manera que, a medida que se invierte en salud se generaría un incremento en la capacidad productiva, beneficiando así, tanto a las personas como a las empresas. • Según Sachs (2001) citado en Martínez, et al., (2012), Las enfermedades reducen el número de años de vida sana y aumentan las pérdidas económicas debido a gastos médicos. Personas sanas tendrían el efecto contrario. • Una cantidad creciente de personas enfermas aumenta la existencia de seguros de salud afectando a la economía ya que se generan problemas de verticalidad de la propiedad de aseguradoras y proveedores, así como una alta segmentación y limitaciones a la entrada del mercado. Personas saludables frenaría el crecimiento de este tipo de mercado.
Seguridad alimentaria y nutricional	<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo a la iniciativa Scaling Up Nutrition (SUN), “invertir en una buena nutrición infantil conduce a un crecimiento de aproximadamente 2-3 por ciento de la riqueza económica de los países en desarrollo.” “Esto es consistente con los hallazgos del Consenso de Copenhague 2008, que clasificó las intervenciones de nutrición como la prestación de algunos de los retornos más efectivos de todas las intervenciones de desarrollo.” • Enfermedades como el sobrepeso y la obesidad incrementan los costos de los sistemas de salud. Evidencia empírica muestra que estos costos aumentan hasta en 30% en personas que padecen estos desordenes nutricionales debido a las patologías que se les asocian. Es por esta razón que los programas y proyectos destinados a resolver estos problemas, así como la desnutrición no solo disminuyen los costos antes mencionados, sino que aumenta la productividad beneficiando tanto a las personas que los reciben así como las empresas.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento “Impacto Económico de las políticas sociales” elaborado por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), 2012.

2.2.6 Análisis de la evolución de la inversión social en salud y educación

Tal como se ha mencionado anteriormente; si bien es cierto que la cobertura de las necesidades básicas relacionadas a educación, salud y alimentación no son suficientes para garantizar un pleno desenvolvimiento de las potencialidades de las personas; estas constituyen parte importante de las mismas.

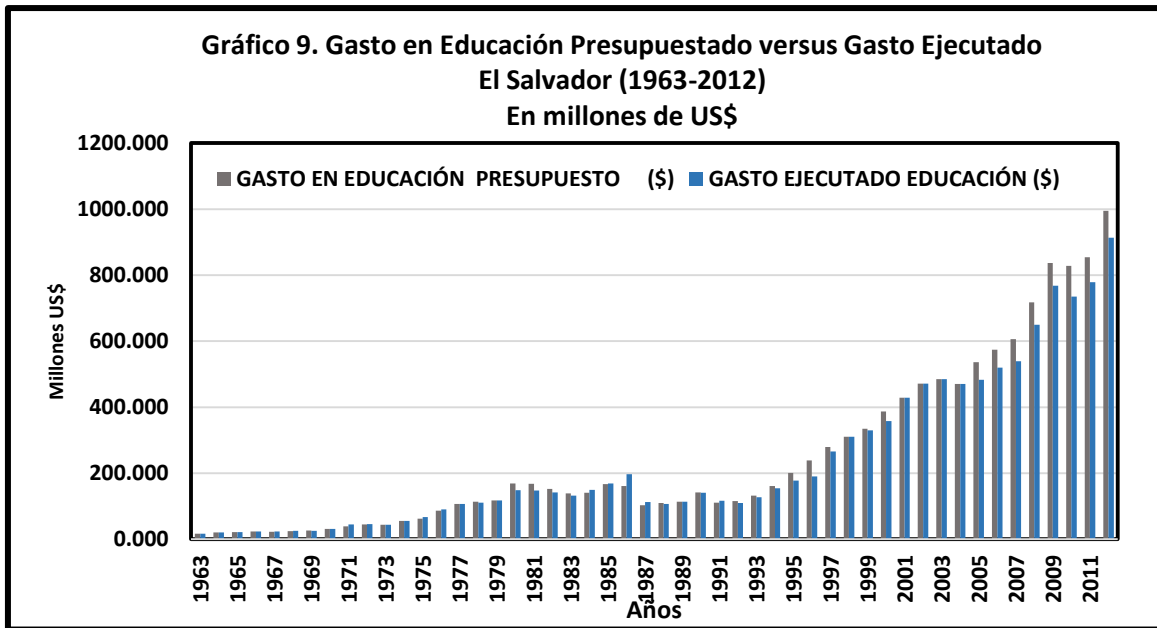
De igual manera, ya se ha dicho que es el Estado (a través de la inversión social) es quien tiene la responsabilidad de garantizar la cobertura de estas necesidades, pues además de que es un derecho de las personas, a largo plazo eleva las condiciones de vida de las mismas y a su vez incrementa su productividad.

Siendo la inversión social destinada a educación, salud y alimentación el centro del presente estudio, a continuación se presenta una serie de datos con la finalidad de mostrar el comportamiento de la inversión social en estas áreas en cuanto a la forma en que ha sido ejecutada y el crecimiento que esta ha tenido en las mismas.

Inversión en Educación

En el grafico 9, se muestra el gasto en educación presupuestado y ejecutado desde 1963 hasta 2011. En general, este grafico muestra una tendencia creciente tanto del gasto presupuestado como ejecutado por el ministerio de educación para toda la serie en análisis. Dicha tendencia se acrecienta a partir de 1995 y continúa con este comportamiento hasta el último año analizado que es el 2011.

Para el periodo de 1963 a 1983, el gasto en educación presupuestado presentó una tasa de crecimiento promedio de 12.07%. Siguiendo con el próximo periodo, comprendido entre 1984 y 2004, el gasto presupuestado para educación muestra una reducción en su tasa de crecimiento promedio, ya que para estos años pasa a ser de 8.12%. Finalmente, el último periodo en análisis (del año 2005 a 2011) abarca las últimas gestiones de los gobiernos que se han propuesto profundizar la inversión social. Para este lapso de tiempo, la tasa de crecimiento del presupuesto destinado a educación es de 11.46% en promedio, lo cual muestra un aumento considerable respecto al último periodo analizado.



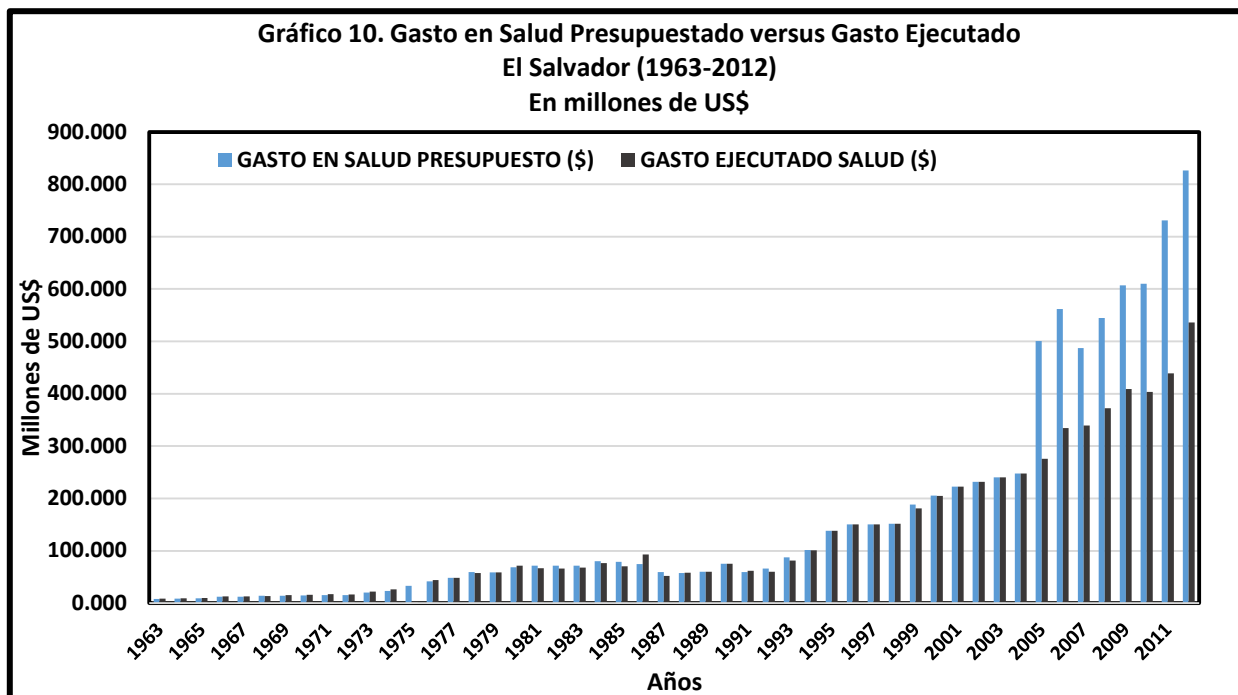
Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Memoria de Labores de MINED y MINSAL, Informe Complementario Constitucional de la Hacienda Pública y Estados Financieros (Varios años) Disponibles en: Archivo Legislativo, Asamblea Legislativa.

Otro punto importante a analizar es el nivel de ejecución que han tenido los presupuestos. En el periodo comprendido entre 1963 y 1979, casi la totalidad de este gasto presupuestado fue ejecutado, es decir, que los recursos que realmente se utilizaron durante el ejercicio fiscal para la prestación de servicios educativos fueron cercanos al 100% de lo que se había estimado para dicha área. Sin embargo, el período restante entre 1980 a 2011, presenta una subejecución del presupuesto, exceptuando los años de 1984 y 1986, donde se requirió más recursos de los presupuestados.

La subejecución del presupuesto del ramo de educación puede explicarse, en primer lugar, por los estatutos sobre los cuales debe ejecutarse el presupuesto, pues aunque sobren recursos de partidas administrativas, estos no pueden redistribuirse a partidas operativas, aunque en estas últimas los recursos sean insuficientes, ya que para llevar a cabo esta redistribución, los ministerios deben realizar una serie de procesos burocráticos que requieren de periodos de tiempo demasiado extensos.

Inversión en Salud

El gráfico 10, se muestra la comparación y evolución del gasto presupuestado y ejecutado por el gobierno para atender las necesidades relacionadas a la salud de la población. De manera general el gráfico muestra una tendencia creciente tanto del gasto ejecutado como del presupuestado en salud.



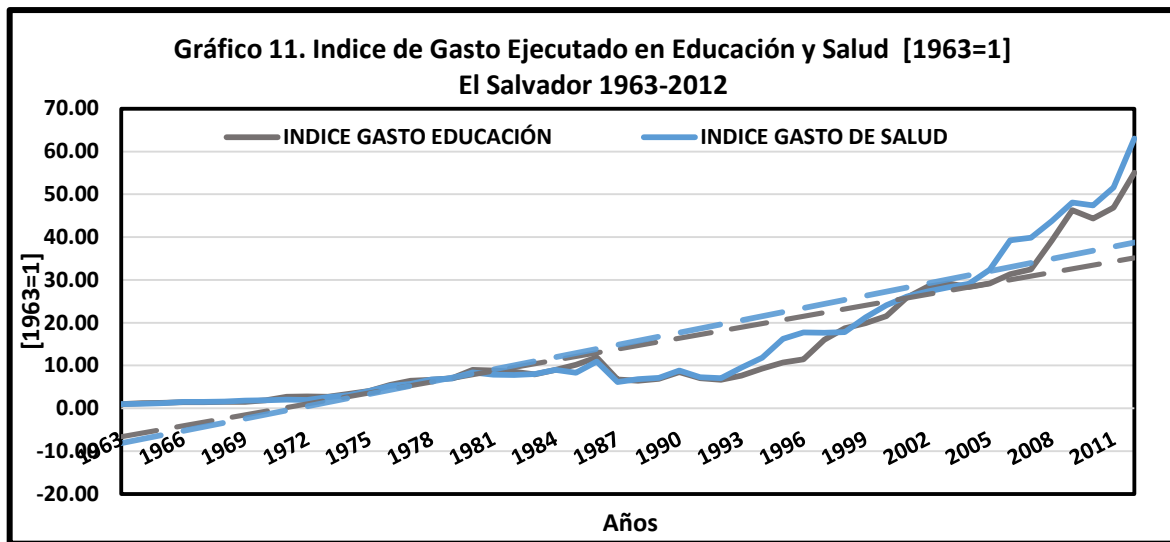
Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Memoria de Labores de MINED y MINSAL, Informe Complementario Constitucional de la Hacienda Pública y Estados Financieros (Varios años)
Disponibles en: Archivo Legislativo, Asamblea Legislativa.

De manera general, el gasto presupuestado en salud aumentó año tras año, pues, durante el periodo comprendido de 1963 a 1983, el gasto presupuestado en salud tuvo una tasa de crecimiento de 12.13%. Además de 1984 al 2004, este aumentó en promedio 7.42%, mientras que el periodo de 2005 hasta 2012 presentó la tasa de crecimiento más elevada del gasto presupuestado con un 22.57%.

En cuanto al gasto ejecutado, es posible observar que tuvo la misma tendencia hacia el alza, excluyendo el año de 1975 en el cual solo un pequeño porcentaje de lo presupuestado efectivamente fue destinado a la compra de bienes y prestación de servicios en aras a la mejora de la salud de los salvadoreños.

Un elemento característico importante a mencionar es que durante el periodo de 2005 a 2012 se ha presentado el porcentaje ejecutado de lo presupuestado en salud más bajo, que como se mencionaba anteriormente puede deberse a la dificultad de redistribuir los recursos o a la ineficiencia en el manejo de los mismos.

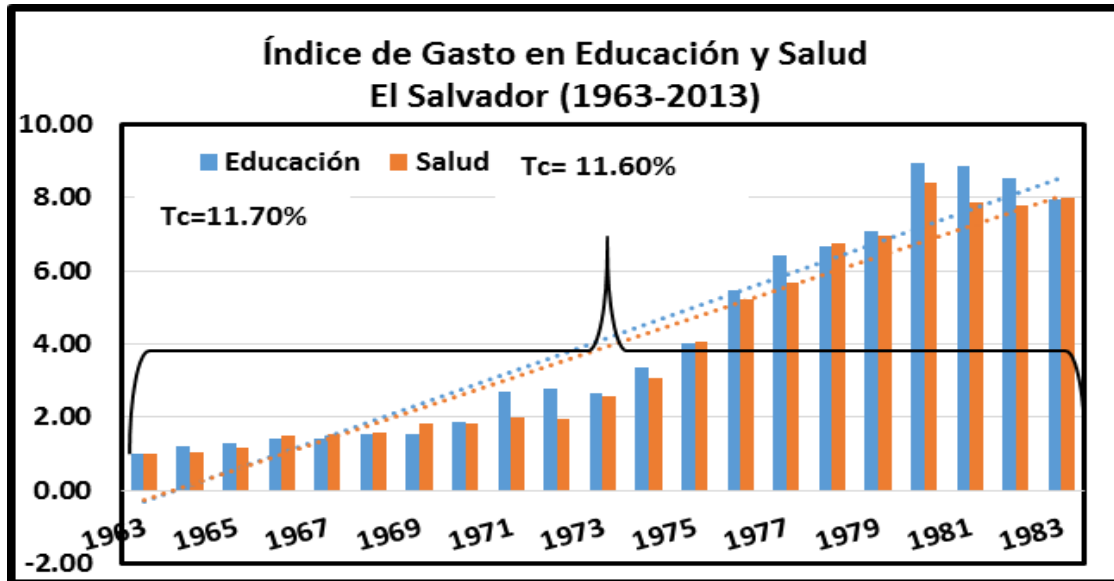
A fin de poder analizar de mejor manera la tendencia de la inversión por parte del Estado, se ha calculado el índice del gasto ejecutado en educación y salud. Es importante aclarar, que este monto es únicamente el gasto por parte del Gobierno Central y excluye las donaciones de la Cooperación Internacional, pues lo que se pretende es mostrar los desembolsos que realiza el GOES en dichos sectores, tal y como se representa en el gráfico 11:



Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Memoria de Labores de MINED y MINSAL, Informe Complementario Constitucional de la Hacienda Pública y Estados Financieros (Varios años) Disponibles en: Archivo Legislativo, Asamblea Legislativa.

Como se mencionó anteriormente, existe una clara tendencia creciente del gasto ejecutado tanto por parte del Ministerio de Educación como del Ministerio de Salud, a lo largo de toda la serie (1963-2012). Es decir, que se tiene una tendencia progresiva, en el sentido de que cada año el Estado destina una mayor cantidad de recursos para el funcionamiento, inversión y en general, para el sostenimiento de estos sectores, y de los distintos programas sociales que en ellos se ejecutan. Adicionalmente es necesario resaltar que pese a que durante toda la serie se observa un crecimiento sostenido de ambos gastos, el año de 1993 constituye un parteaguas en donde claramente comienza a observarse un crecimiento más pronunciado que el que se había observado para los años comprendidos entre 1966 y 1993.

Gráfica 12



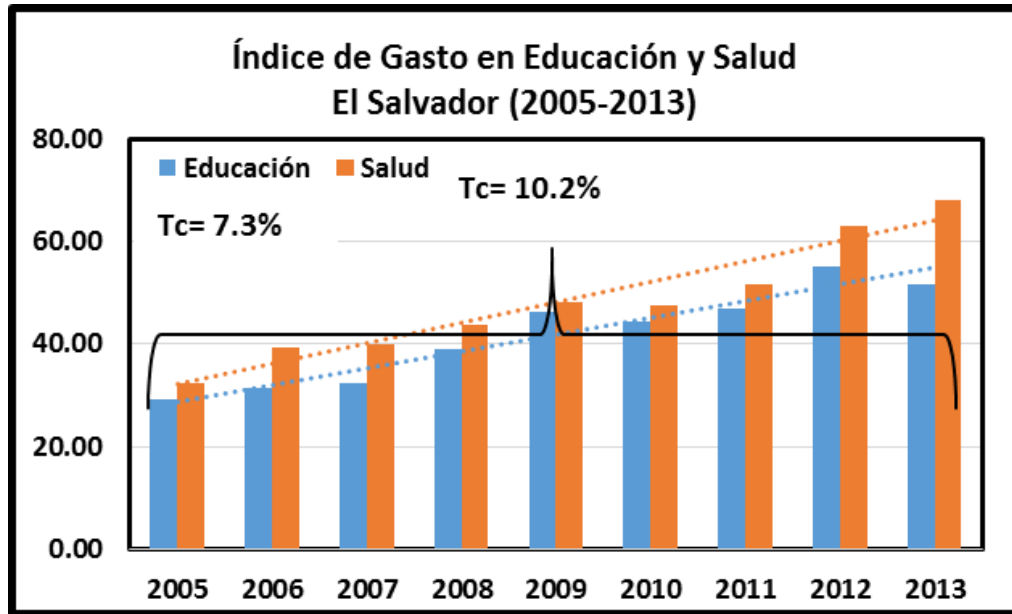
Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Memoria de Labores de MINED y MINSAL, Informe Complementario Constitucional de la Hacienda Pública y Estados Financieros (Varios años)
Disponibles en: Archivo Legislativo, Asamblea Legislativa.

A lo largo de la serie, tanto para Educación como para Salud se ha estimado una tasa de crecimiento promedio del 10%. Si dividimos la serie en 3 períodos, los primeros 20 años de 1963 a 1983, el siguiente de 1984 al 2004, y finalmente para hacer una mejor evaluación del gasto social en estos rubros con el último gobierno que supone haberse caracterizado por mayores desembolsos en cuanto a inversión social se refiere, se agrupará el período de 2005 a 2013, y se tendrá la siguiente información:

Período	Educación	Salud
1963-1983	11.70%	11.60%
1984-2004	7.70%	8.10%
2005-2013	7.3%	10.2%

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Memoria de Labores de MINED y MINSAL, Informe Complementario Constitucional de la Hacienda Pública y Estados Financieros (Varios años)
Disponibles en: Archivo Legislativo, Asamblea Legislativa.

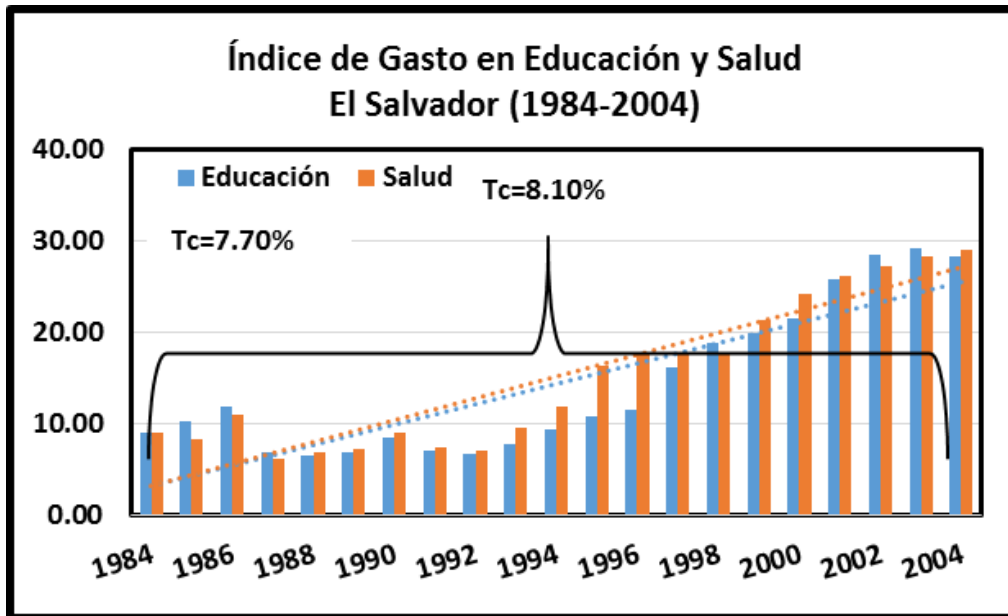
Gráfica 13



Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Memoria de Labores de MINED y MINSAL, Informe Complementario Constitucional de la Hacienda Pública y Estados Financieros (Varios años) Disponibles en: Archivo Legislativo, Asamblea Legislativa.

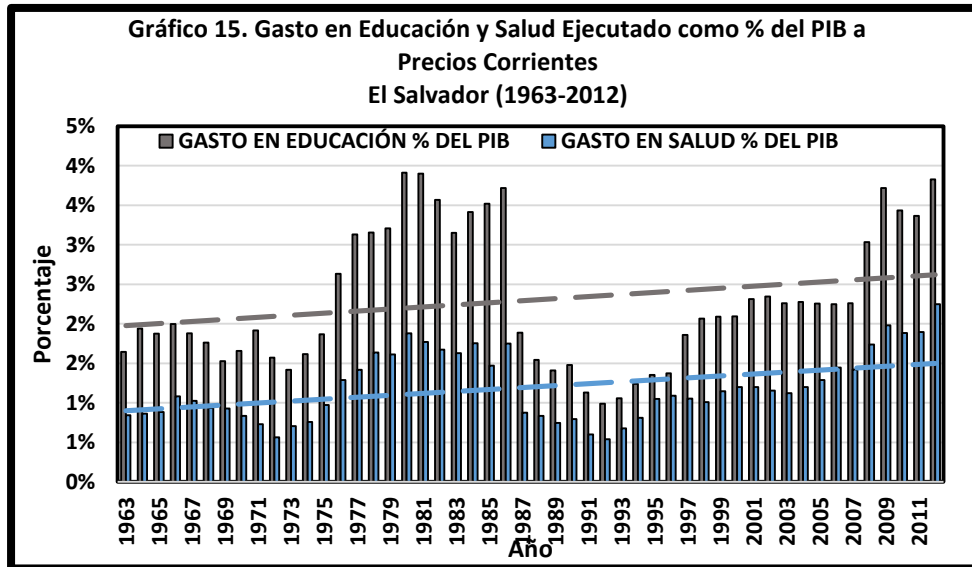
Lo que se evidencia es que, para el período de 1963 a 1983, tanto la inversión en educación y salud tuvieron una tasa de crecimiento promedio muy cercana, que ronda un 12% de crecimiento, mientras que para los siguientes 20 años analizados (1984-2004), la tasa de crecimiento promedio de la inversión en educación fue del 7.7% y para Salud del 8.10%, claramente esto representó un incremento menor en la ejecución de recursos en ambos sectores.

Gráfica 14



Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Memoria de Labores de MINED y MINSAL, Informe Complementario Constitucional de la Hacienda Pública y Estados Financieros (Varios años)
Disponibles en: Archivo Legislativo, Asamblea Legislativa.

Por otra parte, es importante destacar que para el último periodo analizado, correspondiente a los años de 2005-2013 (Administración Saca y Funes), la inversión tanto en educación como en salud, tuvo una tasa de crecimiento promedio relativamente superior en comparación a los otros 2 periodos analizados, pues tomando en consideración que únicamente se están analizando 9 años, este crecimiento fue incluso mayor al de los periodos que contemplan 20 años en su análisis, con una tasa de 7.3% en educación y 10.2% en salud. Además muestra un incremento más que proporcional en el sector salud, situación que no se había presentado en periodos anteriores. Para ejemplificar esto, solo del año 2011 al 2012, la inversión en salud pasó de \$438.9 millones a \$536.2 millones, lo que representó un incremento del 22%.



Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Memoria de Labores de MINED y MINSAL, Informe Complementario Constitucional de la Hacienda Pública y Estados Financieros (Varios años) Disponibles en: Archivo Legislativo, Asamblea Legislativa, PIB a precios corrientes obtenido de Base de Datos del Banco Mundial. Disponible en: <http://databank.bancomundial.org>

Este último fenómeno se explica en parte, por la fuerte inversión realizada para lograr ejecutar los programas contenidos en el “Sistema de Protección Social Universal”, que ha venido implementando el Gobierno del Pdte. Mauricio Funes, el cual se detallará en apartados posteriores.

Ahora bien, llegado este punto, es necesario incluir en el análisis que si bien la inversión en educación y salud ha tenido una tendencia creciente a lo largo de todo el período estudiado, este no es el único indicador importante para evaluar la evolución de la inversión. Sino que también, se puede analizar desde la perspectiva del Gasto como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), para su análisis se presenta el gráfico 15.

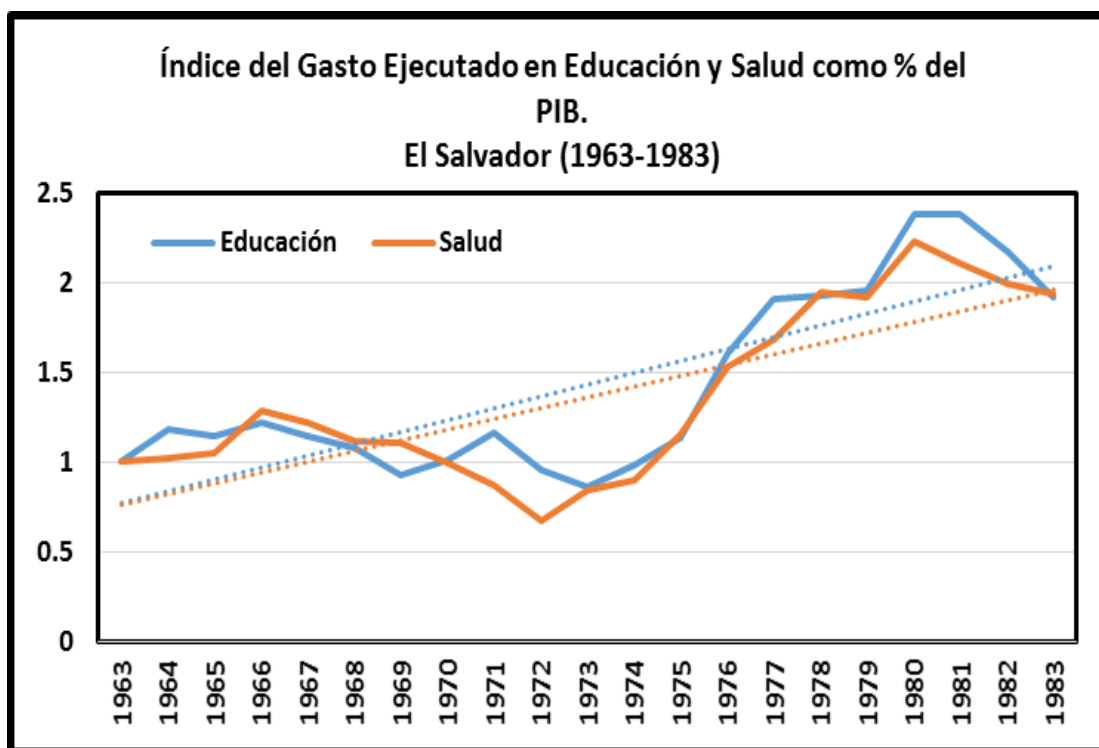
Es decir, que no se observa una progresividad a lo largo de la serie, esta falta de dinamismo es preocupante ya que el objetivo y el potencial redistributivo de la política fiscal estaría siendo comprometido, pues al no contar con niveles de gasto y/o inversión pública creciente en los territorios y en el país en general, la calidad de los bienes y servicios suministrados por el aparato estatal se verían deteriorados.

Al respecto la OCDE (2008), menciona que si la provisión de los bienes públicos como la salud la educación o la infraestructura no son suficientes o de baja calidad, el contrato social se debilita, lo que daría como resultado una pérdida de la calidad de vida de la población y su cualificación, impidiendo al mismo tiempo avanzar hacia el proceso de desarrollo económico.

Sin embargo, para tener una mejor perspectiva, se realizará la tendencia presentada por períodos de tiempo. En un primer momento, para el período de 1963 a 1983 lo que se observa es una tendencia creciente de lo que se destinaba a la inversión en educación y salud, como porcentaje del PIB.

Este periodo comprende la reforma educativa de 1968 a partir de la cual la educación parvularia pasa a ser el primer nivel del sistema educativo. Después de esta reforma, de acuerdo a la Ley General de Educación, la educación formal está compuesta por los niveles de parvularia, básico, medio y superior; así como la educación de adultos, la educación especial, la educación inicial y la enseñanza de las artes. (Organización de Estados Iberoamericanos)

Gráfico 16



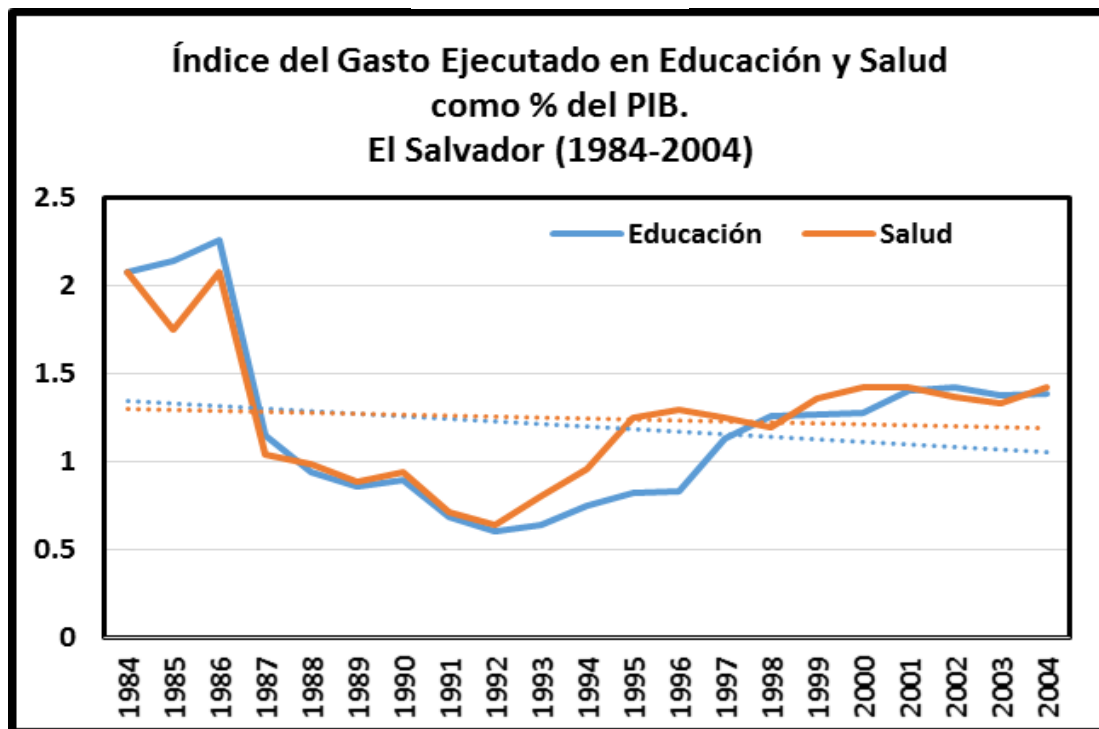
Fuente: Elaboración propia a partir de MINED y MINSAL

Otro elemento importante a rescatar, sobre los cambios que generó esta reforma en el sistema educativo de la época, es la creación de un bachillerato diversificado; cuyo objetivo era capacitar a los jóvenes para incorporarse a la educación superior o ingresar de forma directa al mercado laboral. Lo anterior debido a que, durante la época en análisis la educación media recibida por las personas se enfocó en responder a las necesidades de la mano de obra demandada por el mercado.

Sin embargo, si se analizan los siguientes 20 años, se observa una situación completamente diferente, ya que para el período de 1984 al 2004 la tendencia de este indicador, se muestra constante y con una leve tendencia decreciente.

Este comportamiento, es atribuible en un principio a los cambios de prioridad del Estado para la década de los 80, ya que debido al conflicto armado, gran parte de los recursos se destinaban a la Defensa y Seguridad.

Gráfico 17



Fuente: Elaboración propia a partir de MINED y MINSAL

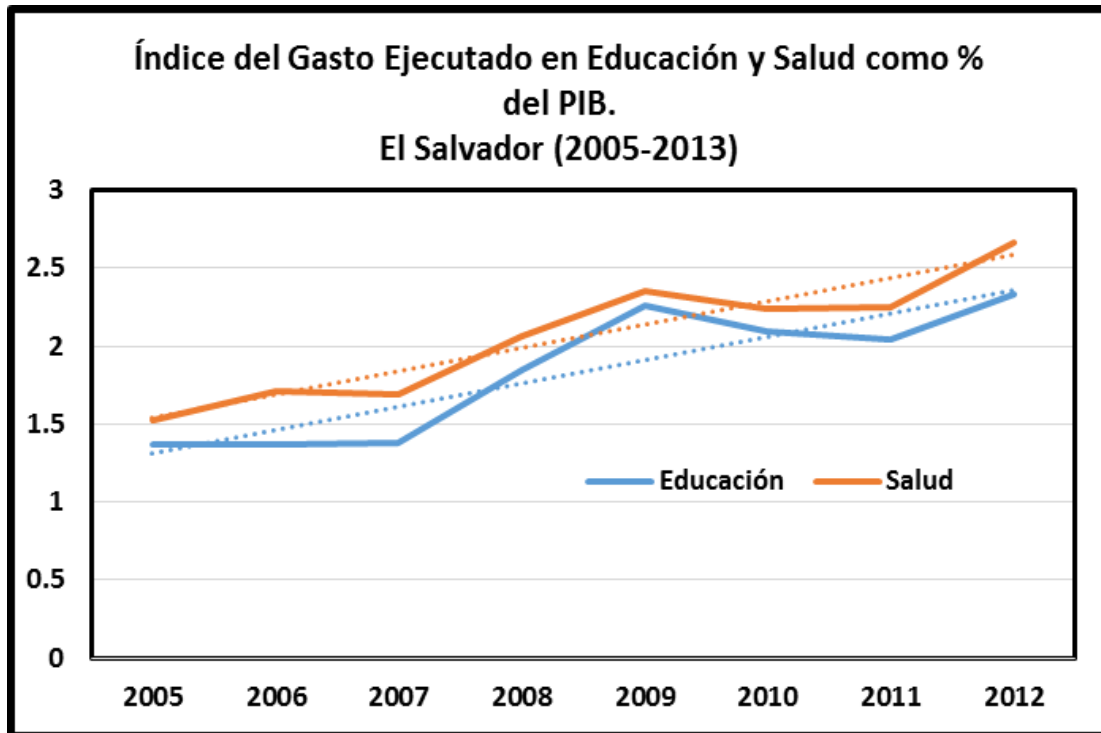
Posteriormente, en la década de los 90, “el énfasis de la política macroeconómica de los gobiernos en turno, de una u otra manera se concentró en el logro del crecimiento productivo y generación de riqueza, asumiendo axiomáticamente que de esta manera se elevaría el bienestar social”. (Galdámez, 1993). Teniendo en cuenta además que en este período, se buscó progresivamente la pérdida de participación del Estado.

A propósito de esto, el documento Panorama Social 2012 “Tendencias del Gasto en la región” presentado por la CEPAL, plantea que la baja movilización de recursos, es coherente con esta década caracterizada por bajos niveles de recaudación y de inversión social asociados a la instalación de modelos económicos de tendencia más liberal. Sin embargo, en lo referente al área de educación, el Ministerio de Educación lanzó en 1995 el “Plan Decenal de Reforma Educativa”. Esta última tenía los objetivos de ampliar la cobertura, mejorar la calidad, fomentar la formación en valores, así como modernizar el MINED y las escuelas.

Por otro lado, para el segundo quinquenio de la década de los noventa se dio un proceso de modernización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el cual consistió en la

departamentalización de la estructura administrativa, sustituyendo así las únicas 5 regiones que administraban la salud por 18 direcciones departamentales.

Gráfico 18



Fuente: Elaboración propia a partir de MINED y MINSAL

Ahora bien, para el análisis del último período comprendido por 9 años del 2005 al 2013, se observa un resurgimiento de la inversión social tanto en educación como salud, mostrando nuevamente una clara tendencia creciente.

Para esta época, el gobierno de turno comprendido de 2004 a 2009 implementó el “Plan Nacional de Educación 2021” cuyos objetivos, políticas y metas fueron estructuradas de acuerdo a las necesidades de la población y a la visión que sobre la educación tenía esta gestión, como una de los principales recursos para desarrollar el país.

De acuerdo al documento “Primer Aniversario Plan Nacional de Educación 2021 (Marzo 2005-Marzo 2006)”, para poder llevar a cabo este plan, el gobierno diseñó un conjunto de políticas a implementar que se agrupaban en cuatro líneas estratégicas: acceso a la educación con criterios de equidad, efectividad de la educación básica y media, competitividad y buenas prácticas de gestión.

Además a partir de 2005 se observa un comportamiento contra cíclico, a diferencia de lo que venía ocurriendo en periodos anteriores, pues entre el año 2005 y 2012 el gasto social en educación y salud aumento, fortaleciendo así los recursos destinados a dichos sectores sociales, incluso en los momentos no tan favorables para el crecimiento económico, como lo fueron los años de la crisis financiera.

Al respecto, el mismo estudio de la CEPAL, destaca los esfuerzos proporcionalmente mayores para aumentar estos gastos en los últimos años, ya que en términos del producto interno bruto, El Salvador aumentó la prioridad macroeconómica del gasto público social total más del 300% (del 2,9% al 13% del PIB).

A pesar de estos esfuerzos por aumentar el gasto en estos sectores, la CEPAL advierte que aún es necesario construir pactos sociales que permitan de esta forma elevar los niveles de recaudación fiscal y con esto los niveles de gasto destinado tanto a funciones económicas como sociales.

Según este organismo:

“esto produce evidentes sinergias entre el desarrollo social, la mejoría de la capacidad económica de los hogares, el fortalecimiento de la demanda interna, el aumento de la calificación de la fuerza de trabajo y el incremento de la competitividad de los países, entre otras. En el mediano plazo, la interacción virtuosa de dichos factores genera bases sustentables para un desarrollo económico sostenido y menos vulnerable a las vicisitudes de la economía internacional.”
(CEPAL, 2012: 8)

A partir del 2009 con el cambio de Gobierno, a nivel de políticas sociales, se observa una reestructuración de la inversión social, en primer lugar, porque ahora esta nueva política social, está fundamentada en un enfoque de derechos y de Ciclo de Vida (ver marco teórico), comenzándose a gestar así en la reforma de Salud, el Plan Social Educativo, y en la creación del Sistema de Protección Social Universal (SPSU). Además, la Secretaria Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP, 2013) establece que de parte del SPSU se ha llevado a cabo, en los últimos 5 años, la más novedosa y transformadora reforma de salud. Dicha reforma se ha enfocado en construir un sistema integrado de salud que permita a todos los habitantes del país a acceder de manera oportuna a servicios de salud equitativos, universales y de alta calidad.

Para materializar estos programas, el 3 de abril del 2014 fue aprobada la “Ley de Desarrollo y Protección Social”, la cual representa el marco legal para la intervención, institucionalización e implementación de dichos programas.

2.3. Acciones gubernamentales orientadas a subsanar la falta de cobertura del valor de la fuerza de trabajo (2009-2014)

Recientemente, en El Salvador se han ampliado de manera considerable las políticas sociales y programas específicos que se enmarcan dentro de lo que se denomina la protección social. De acuerdo a UNICEF (2012, citado en STPP-UNICEF-ICEFI (2014:10), este tipo de accionar gubernamental se caracteriza porque tiene la capacidad de prevenir, reducir y eliminar las condiciones que determinan y reproducen la vulnerabilidad a la pobreza.

2.3.1. Sistema de Protección Social Universal

A fin de consolidar una política de protección social, a partir del 2009 se comenzó a construir el Sistema de Protección Social Universal (SPSU). En este sistema, y de acuerdo a la STPP (2012, 13), la población en mayores condiciones de vulnerabilidad participa en programas que fortalecen sus capacidades y contribuye en la solución de los problemas sociales, en particular la pobreza, la desigualdad en la distribución de ingresos, desigualdad entre hombres y mujeres y la exclusión social.

Es importante notar que el SPSU es un novedoso instrumento de política social en el país, pues se fundamenta en el enfoque de derechos, y además considera el ciclo de vida de la población. En el esquema 7 se asocian algunos programas sociales con las etapas del ciclo de vida que les corresponde

Esquema 7. Programas sociales según el enfoque del ciclo de vida



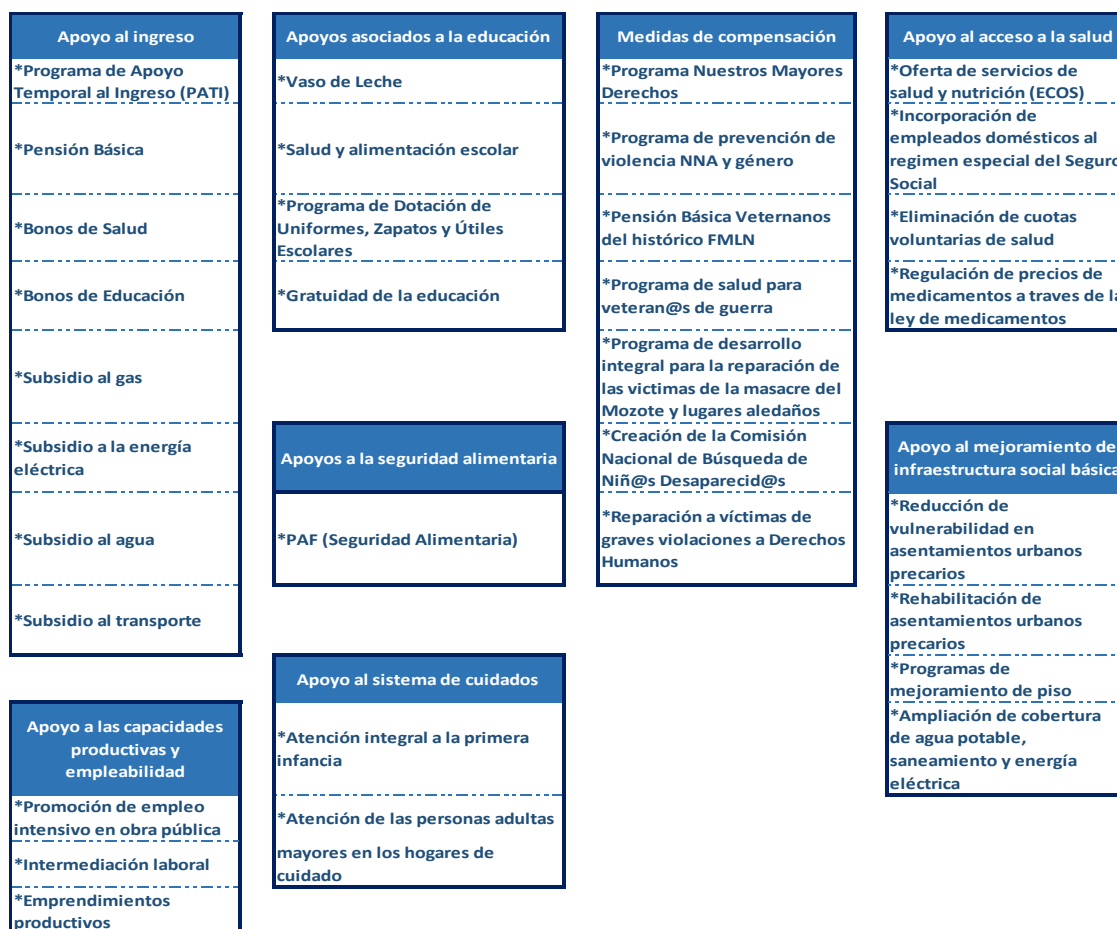
Fuente: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la Presidencia, 2013, P.

21

Durante el quinquenio 2009-2014, las intervenciones dentro del SPSU se enfocaron en brindar un piso social básico de bienestar, ante las dramáticas condiciones de pobreza de la población. De este modo, las intervenciones se han enfocado en que las familias tengan un mejor acceso de educación, nutrición, seguridad alimentaria, salud, vivienda, servicios básicos, infraestructura comunitaria, generación de ingreso y protección social, aún y con el contexto de crisis económica de ese período. El enfoque de derechos es lo que justificó la sostenibilidad del gasto social en un contexto de crisis económicas.

Vale aclarar que la intervención gubernamental no se limita al SPSU, pero se destaca debido a que fue la estrategia más inmediata que se implementó y que incorpora el enfoque de derechos y del ciclo de vida. El Gobierno ha intentado complementar el SPSU con las políticas de cada ministerio. En ese sentido, en el quinquenio 2009-2014 se ha aplicado la primera etapa de un proceso que llevaría a la universalización de los servicios sociales básicos. Esta primera etapa tiene la función de cerrar brechas sociales y de garantizar ciertos servicios de manera universal (paquetes escolares, etc.). En el esquema 8 se presentan los principales programas del SPSU y se vinculan con las dimensiones en las que tienen un impacto inicial.

Esquema 8. Principales programas del SPSU clasificados por dimensiones



Fuente: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la Presidencia, 2013, P.31.

De esta forma, el SPSU se ha enmarcado dentro de otras políticas públicas a largo plazo, complementándose con políticas sociales sectoriales, tales como el Sistema Nacional Integrado de Salud, el Plan Nacional de Educación, la Política de Vivienda y otras políticas transversales como la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Nacional de la Mujer, la Política de Juventud (STPP, 2012: 15).

Dado que el SPSU incorpora en su diseño al enfoque de derechos y los planteamientos acerca del ciclo de vida, se consideró necesaria una intervención diferenciada entre la zona urbana y la rural, atendiendo las diferencias en el perfil de pobreza y al contexto socioeconómico. Por tal motivo, el SPSU posee diferentes niveles de intervención, lo cual no impide que los programas ubicados en un diferente nivel tengan relación entre sí. De este

modo, en un primer momento el SPSU se divide entre medidas universales y medidas focalizadas y estas a su vez se subdividen entre dos grandes tipos de intervención: Comunidades Solidarias Urbanas y Comunidades Solidarias Rurales.

La organización del SPSU posee dos niveles, primero se encuentra el nivel estratégico, y segundo, el nivel técnico. Sin embargo, para el caso de Comunidades Solidarias, se incluye un nivel adicional: el nivel local.

Dado que la estructura de más alto nivel del SPSU, denominado comité intersectorial, está integrado por los titulares de diversas carteras del Estado (ver cuadro 4), se constata que existe interés para que los programas se desarrollen bajo un enfoque multidisciplinario.

Cuadro 4. Marco institucional del SPSU

ESTRUCTURA	FUNCIONES	ENTIDADES Y ACTORES PARTICIPANTES
Comité intersectorial	Se encarga de la coordinación al más alto nivel del SPSU. La STPP se encarga de la convocatoria y conducción.	Personas titulares de las siguientes carteras de Estado: MINSAL; MINED; Justicia y Seguridad Pública; MINEC; Hacienda; Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano; Trabajo; Agricultura y Ganadería; Relaciones Exteriores; Inclusión Social; Asuntos Estratégicos; Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL); Consejo Nacional de Seguridad Pública; ISDEMU; INSAFORP y CONAMYPE (Nivel estratégico, 1er nivel).
Comité técnico intersectorial	Asegura que se cumplan los objetivos generales y metas sectoriales establecidas en el SPSU. Realiza seguimiento a las medidas y elabora propuestas para presentarlas al comité intersectorial.	Personal técnico representante de las instituciones que participan en el comité intersectorial (Nivel técnico, 2do nivel).

Fuente: Elaboración propia, en base a STPP, 2012.

Para el caso de Comunidades Solidarias, se crearon estructuras diferentes entre la zona urbana y la zona rural, por lo que fue necesaria la construcción de un marco institucional que enlazara al gobierno central con la organización territorial (ver cuadro 5). Por tal motivo, se firmó un convenio marco de cooperación, suscrito por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la Presidencia, la Secretaría para Asuntos Estratégicos y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, para asegurar una adecuada coordinación entre estas instituciones,

Cuadro 5. Marco institucional de Comunidades Solidarias

ESTRUCTURA	FUNCIONES	ENTIDADES Y ACTORES PARTICIPANTES
Comunidades Solidarias Urbanas		
Comité interestatal	Es la instancia de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos municipales que garantiza la implementación del programa en el nivel local y el cumplimiento de sus objetivos generales y metas establecidas en el marco del SPSU; además, planifica, resuelve y aprueba la operatividad de las intervenciones.	FISDL; la Secretaría para Asuntos Estratégicos; MINSAL; MINED; ISDEMU; el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; CONAMYPE; MOP, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano; INSAFORP y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (Nivel estratégico, 1er nivel).
Mesas técnicas CSU	Tienen bajo su responsabilidad el diseño de los programas que respondan a los objetivos y metas planteados en el SPSU. Entre sus funciones está recomendar, proponer, analizar y diseñar la estructura de los componentes e intervenciones.	Coordinadas por la STPP y conformadas por técnicos de instituciones ejecutoras (Nivel técnico, 2do nivel).
Mesas Locales	En esta instancia se tiene por objetivo asegurar la adecuada coordinación y evitar la duplicación de esfuerzos.	Participan las instituciones de gobierno y las municipalidades y con representación de la ciudadanía de las comunidades (Nivel local, 3er nivel).
Comunidades Solidarias Rurales		
Mesas técnicas CSR	Es la encargada de la coordinación estratégica con las entidades del gobierno central.	Personal técnico de instituciones ejecutoras del programa (Nivel técnico, 2do nivel).
Comité Municipal de coordinación	Se encargan de la operatividad y del seguimiento local de los programas. Por tal motivo, estos garantizan la implementación y el cumplimiento de sus objetivos generales y metas en el marco del SPSU. Entre sus funciones específicas está la de validar y priorizar acciones, y facilitar la comunicación con los asesores del FISDL.	Están conformados por gobierno municipal, líderes de las comunidades, representantes de instituciones ejecutoras, como Ministerio de Salud, de Educación, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), entre otras (Nivel local, 3er nivel).

Fuente: Elaboración propia, en base a STPP, 2012.

Muchas de las medidas focalizadas que se incluyen dentro de Comunidades Solidarias irán aumentando su cobertura hasta alcanzar la universalidad. En gran parte esto se debe a que los recursos son limitados. Es por lo anterior que para lograr la universalidad se han establecido estrategias de progresividad y gradualidad que consideran el contexto del país, para así ir cumpliendo metas a corto, mediano y largo plazo.

2.3.2. Programas universales

La decisión de implementar algunos programas de forma universal tiene su origen en que algunos servicios cubren necesidades básicas (vestimenta, nutrición, acceso a educación), y las brechas de acceso son muy amplias. Es por esto que es indudable que estos programas tienen un impacto positivo sobre la fuerza de trabajo.

En el siguiente cuadro se presentan los programas de carácter universal y sus objetivos, y además se plantea de qué forma contribuyen a la fuerza de trabajo en las temáticas abordadas principalmente en esta tesis, es decir, en educación y salud.

Cuadro 6. Programas de carácter universal

PROGRAMA	OBJETIVO GENERAL	IMPACTO SOBRE LA FUERZA DE TRABAJO
Programa de dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares	Brindar condiciones que disminuyan las barreras económicas que limitan la matrícula de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo (STPP, s/f: 32)	El mayor acceso a la educación se reflejó en el incremento de la tasa de matrícula de los niños y niñas en edad de estudiar, pues en el período de 2009 a 2012, esta incrementó un poco más del 4% en parvularia y 10% en el tercer ciclo (Gutiérrez, 2014). Una mayor cobertura de la educación garantizará que las personas desarrollen sus capacidades.
	Promover el desarrollo económico a nivel local y nacional ofreciendo oportunidades de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (STPP, s/f: 32)	El programa capacitó al 48% de los proveedores, mejorando sus capacidades productivas, Además, el 75.5% adquirió nuevos activos, y el 41% logró acceder a una línea de crédito gracias al programa. Un aproximado de 800 proveedores de cuenta propia subieron a categoría de micro empresa gracias a esta intervención (Gutiérrez, 2014). Estos datos muestran que el programa ha aumentado capacidades de productores no sólo mediante las capacitaciones, sino que ha dinamizado al sector de las micro y pequeña empresas.
Ciudad mujer	Garantizar los derechos de las mujeres salvadoreñas a través de servicios diferenciados especializados como salud sexual y reproductiva, prevención y atención integral a la violencia de género, empoderamiento económico y promoción de sus derechos y educación (STPP, s/f: 36)	En la actualidad, existen grandes desigualdades entre hombres y mujeres, Hay estudios que muestran que los retornos por la educación de las mujeres son menores que lo que obtienen los hombres. Este programa busca eliminar las desigualdades de género y busca asegurar que estas participen en el proceso productivo plenamente, con lo cual podrán usar todas sus capacidades.
Vaso de Leche	Proteger la salud física de los niños y niñas, así como cuidar de su nutrición (STPP, s/f: 33).	Por un lado, esta intervención mejora la nutrición de las niñas y niños del país. Esto a su vez permite que los estudiantes tengan un mejor desempeño en la escuela e incentiva la asistencia escolar, garantizando el desarrollo de las capacidades de las personas. La CEPAL (2007; citado en

		UNICEF 2014) muestra que la malnutrición y problemas de salud son la causa principal de las muertes en edad temprana, lo que a su vez provoca pérdidas en la productividad potencial y mayores costos a los sistemas de salud.
Vaso de Leche	Estimular la producción nacional y el desarrollo ganadero mediante políticas, programas y proyectos que incrementen la productividad y competitividad (STPP, s/f: 33).	Dinamiza al sector de los pequeños productores.
Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE):	Contribuir con la mejora del estado nutricional del estudiantado (STPP, s/f: 34).	Se propiciarán condiciones de aprendizaje, con la participación de la comunidad educativa mediante el fortalecimiento de conocimientos, capacidades y prácticas adecuadas en salud, alimentación y nutrición.
Programa de Agricultura Familia/Componente de Seguridad Alimentaria:	Incrementar la disponibilidad y acceso al consumo de alimentos por medio de la mejora de los sistemas de producción y abastecimiento de las familias pobres, y garantizar la producción y abastecimiento de alimentos para la población, en especial para las familias productoras rurales en condición de subsistencia (STPP, s/f: 38).	Al mejorar el acceso a los alimentos, garantiza que la población en situación de pobreza o de vulnerabilidad mejorará su estado nutricional, garantizando el desenvolvimiento y el desarrollo de las capacidades de las personas.

Fuente: Elaboración propia, en base a Gutiérrez, 2014, STPP, s/f y UNICEF, 2014.

2.3.3. Medidas focalizadas: Comunidades solidarias

Como se mencionó anteriormente, estas medidas se subdividen en Comunidades Solidarias Urbanas y Comunidades Solidarias Rurales. Para identificar a las familias participantes en la zona urbana, la STPP, el Ministerio de Economía, el PNUD y la Facultad de Ciencias Sociales-Programa El Salvador (FLACSO) trabajaron en conjunto para crear el Mapa de pobreza urbana y exclusión social, en donde se retomaron a los Asentamientos Urbanos Precarios (AUP) como la unidad de intervención geográfica. Por el lado de las Comunidades Solidarias Rurales, se retomó el estudio del Mapa de Pobreza elaborado por el FISDL en el año 2005, en donde se logró ubicar el nivel de pobreza de cada municipio (STPP, 2012: 31-34, 91-92).

Es a partir de la información anterior, que Comunidades Solidarias comenzó a implementarse en 25 municipios de la zona urbana y 100 municipios de la zona rural. Se ha considerado que hasta el 2015, estos municipios serán intervenidos de forma gradual, variando su incorporación de acuerdo a cada programa. Es importante señalar que la unidad de intervención en la zona urbana son los asentamientos urbanos precarios. Los objetivos de Comunidades Solidarias según zona geográfica se describen a continuación.

Comunidades solidarias urbanas:

Objetivo: Contribuir en la mejora de las condiciones de vida y el ejercicio ciudadano de las familias y las personas en situación de pobreza y exclusión social que habitan en zonas urbanas y, en particular, en los asentamientos urbanos de precariedad extrema y alta (STPP: 2012: 31).

Comunidades Solidarias Rurales

Objetivo: Contribuir a mejorar de forma integral las condiciones de vida y el ejercicio ciudadano de familias y comunidades en situación de extrema pobreza que viven en los 100 municipios de mayor pobreza rural (STPP, 2012: 89-90).

2.3.4. Ejes estratégicos e intervenciones de Comunidades Solidarias

Tanto las intervenciones del área urbana como la rural contienen los mismos ejes estratégicos, siendo diferentes los componentes y actividades específicas. Los 4 ejes sobre los que giran las intervenciones del SPSU se detallan a continuación:

Eje 1: Capital humano

Los componentes contenidos dentro de este eje promueven la generación de capacidades individuales y colectivas (familiares y comunidades), mediante acciones que contribuyen a facilitar y a incentivar el acceso a servicios de educación y salud. De acuerdo a la STPP (2012: 39,95), las acciones implementadas incluyen el fortalecimiento de la oferta de los servicios básicos, y además incluyen acciones por el lado de la demanda, como la entrega de bonos a las familias bajo corresponsabilidad en educación y salud. Este tipo de intervenciones poseen medidas de incentivos y de eliminación de obstáculos que faciliten el acceso a estos servicios básicos. En la zona rural se incluyen capacitaciones.

Eje 2: Infraestructura social básica

Dentro de este eje se incluyen acciones que posibilitan que los asentamientos urbanos precarios tengan un mejor acceso a los servicios básicos, mediante lo cual se reduzcan los

factores de exclusión social. Especialmente incluye actividades de mejoramiento de infraestructura.

Eje 3: Generación de Ingreso

Dentro de este eje se contemplan acciones que aseguran una mejora de las capacidades y de las opciones de generación de ingreso de la población en condiciones de pobreza. Debido a lo anterior, el impulso al empoderamiento, al emprendimiento y la empleabilidad son objetivos estratégicos, por lo que se incluyen actividades de capacitación, entre otras. Dichas acciones tienen por objetivo incentivar el tránsito de las familias participantes desde la protección social a la promoción social y crear la base institucional para ello (STPP, 2012: 64).

Eje 4: Gestión territorial

Dentro de este eje se intenta desarrollar la participación ciudadana y la inclusión social. Se parte del hecho que el desarrollo de lo anterior es pieza fundamental para la planificación y la gestión territorial, y a su vez estos elementos son claves para la promoción del desarrollo local. En especial, este eje busca que los sectores tradicionalmente excluidos se organicen desde la sociedad civil para poder tener la capacidad de participar en espacios de diálogo y discusión con el Gobierno (STPP, 2012: 77).

A continuación se presentarán las intervenciones que se llevaron a cabo dentro de Comunidades Solidarias, y se mencionarán los objetivos de cada programa. Únicamente se profundizará en los que poseen incidencia directa y clara sobre la temática abordada en la presente tesis, es decir, sobre educación y salud. Además, en la última columna se presentará brevemente la forma en la que impacta cada programa sobre la fuerza de trabajo en las áreas temáticas de interés.

El cuadro 5 se enfoca en las intervenciones relacionadas con educación, y como se constata en el cuadro, a pesar que cada intervención posee un aspecto singular, todas poseen cierto grado de complementariedad, en gran medida debido al enfoque del ciclo de vida.

Cuadro 7. Intervenciones en Comunidades Solidarias (EDUCACIÓN)

PROGRAMA	OBJETIVO GENERAL	IMPACTO SOBRE LA FUERZA DE TRABAJO
Intervención en educación	Se desarrolla en el marco del Programa social educativo 2009-2014 “Vamos a la escuela”, que se propone garantizar a toda la población un piso básico de acceso a la educación. Su objetivo es la mejora continua de la calidad y la universalización de la educación inicial, básica y secundaria (STPP, 2012: 101-104).	Al lograr la universalidad de la educación desde los niveles más básicos, se garantiza que un gran porcentaje de personas acumularán un buen cúmulo de capacidades que podrá ser de provecho para el país en su conjunto. Heckman (2012; citado en UNICEF 2014) ha mostrado que los retornos económicos anuales por estimulación temprana en educación son mucho mayores que si se realizará en niveles posteriores.
Promoción de la empleabilidad	Promover el acceso de las personas a empleo decente generado por la inversión de proyectos y obras públicas (STPP, 2012: 74).	Contribuyen a que las personas puedan hacer uso de sus capacidades, en un contexto en donde pocas personas pueden acceder a un trabajo formal. Actualmente el desempleo se ubica en niveles cercanos al 8% y el subempleo asciende a aproximadamente 40%.
Atención integral para la primera infancia	Impulsar el desarrollo integral de niños y niñas de 0 a 6 años con el mejoramiento de la calidad y cobertura en la educación inicial en los asentamientos de mayor precariedad ubicados en los municipios priorizados por el programa (STPP, 2012: 42).	Hay estudios que han probado que invertir en la educación a edades tempranas genera mayores retornos en la inversión, que si se realizara posteriormente, y además, se estima que el 40% de las habilidades cognitivas se desarrollan en esta etapa del ciclo de vida, por lo que supone un impacto importante en el desarrollo de capacidades de las personas (Heckman, 2012; citado en UNICEF 2014).
Programa Nuestros Mayores Derechos	Contribuir a mejorar las condiciones de vida y el ejercicio de derechos de las personas adultas mayores y la promoción de una cultura de respeto en la familia, la comunidad y la sociedad en general (STPP, 2012: 44).	Los hogares beneficiados con este programa han tenido como resultado que incrementa el porcentaje de asistencia a las escuelas, aproximadamente en 6 puntos porcentuales.
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso	Este programa se concibe como una herramienta de protección social de carácter temporal que podrá desarrollarse de acuerdo con las necesidades y en diferentes escenarios de crisis (STPP, 2012: 65-66).	Mejora las capacidades y oportunidades para la inserción laboral, en aproximadamente 5 puntos porcentuales (Beneke, 2014). Por otro lado, la PEA se incrementó aproximadamente en 8 puntos porcentuales, y los ocupados en 3 puntos porcentuales. Se destaca que los ingresos de los participantes luego de participar en este programa incrementaron aproximadamente 21%. Esto hizo que los hogares en pobreza extrema se redujeran en 8%.
Bonos de educación	En el caso de educación busca Incentivar la matrícula, la asistencia regular, la permanencia y la culminación de la educación media (STPP, 2012: 39).	Dado el componente de corresponsabilidad que acarrearán estos bonos, estos incrementan la matrícula escolar, por lo que otorga incentivos para que niños y niñas desarrollen sus capacidades, dado que se relacionan con el bono de salud, también garantiza un entorno propicio para el aprendizaje.

Fuente: Elaboración propia, en base a Gutiérrez, 2014, STPP, 2012 y UNICEF, 2014.

Por otro lado, en el cuadro 6 se destacan las intervenciones relacionadas con salud. En esta dimensión se observa que, en su mayoría, las medidas están enfocadas en el cierre de brechas en el acceso a los servicios de salud.

Cuadro 8. Intervenciones en Comunidades Solidarias (SALUD)

PROGRAMA	OBJETIVO GENERAL	IMPACTO SOBRE LA FUERZA DE TRABAJO
Bonos de salud	En el caso de salud, promover el acceso a la salud de la población menor de cinco años y de las mujeres embarazadas y lactantes y la asistencia, permanencia y finalización de la primaria para menores de 18 años (STPP, 2012, 95).	Dado el componente de corresponsabilidad que acarrearán estos bonos, estos incrementan los controles de salud, por lo que garantizan que los niños y niñas se desenvuelvan en condiciones de salud positivas. Esto genera que el desarrollo de las capacidades en edad temprana no enfrente obstáculos y se lleven a cabo en todo su potencial. El impacto es mayor porque se relaciona con el otorgamiento de bonos de educación.
Intervención en salud	Se desarrolla en el marco de la implementación de la Reforma de Salud, que se basa en un nuevo modelo de atención integral con enfoque familiar y comunitario. La atención en el primer nivel se brinda por medio de los Equipos Comunitarios de Salud Familiar (ECOS) y los ECOS Especializados (STPP, 2012: 9-101).	Garantizará que los servicios de salud cierren las brechas de acceso y acercará la atención de este servicio hasta las personas que probablemente tengan graves problemas de salud.
Infraestructura social básica	Reducir la brecha de acceso a servicios básicos y estratégicos en los municipios de pobreza extrema severa y alta (STPP, 2012: 106).	En la medida en que las personas pueden hacer uso de infraestructura básica, incluyendo las de carácter educativo y de salud, se facilita el acceso a estos servicios, contribuyendo a la salud y a desarrollo de las capacidades productivas.
Introducción de los servicios de agua potable y saneamiento básico en asentamientos urbanos precarios	Mejorar las condiciones de vida de las familias que habitan en asentamientos urbanos precarios al incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento básico, con la introducción, mejora, rehabilitación o ampliación de sistemas de agua potable y saneamiento básico (STPP, 2012: 59).	Reduce las probabilidades que las familias se enfermen, por lo que mejora las condiciones de salud de las personas y permite que desarrollen sus potencialidades en condiciones óptimas.

Fuente: Elaboración propia, en base a STPP, 2012.

Vinculación entre la inversión social y su impacto en los indicadores de bienestar: primera aproximación

Como se ha mencionado anteriormente, los tres ejes analizados en la presente investigación: educación, salud y alimentación, si bien es cierto no son los únicos que garantizan la plena cobertura del valor de la fuerza de trabajo, son fundamentales no solo para el desarrollo de la persona como ser humano sino también para potenciar su capacidad productiva, repercutiendo así positivamente en la economía.

El apartado anterior permite reflexionar sobre 2 cosas: En primer lugar, que la década de los 80 hasta el 2005 aproximadamente, significó un desaprovechamiento de los recursos que se

podieron haber destinado para potenciar la inversión social orientada al desenvolvimiento de las capacidades de las personas. Este comportamiento es atribuible, en un principio, a los cambios de prioridad del Estado, ya que para la década de los 80, debido a la guerra civil los recursos se destinaban en su mayoría a la Defensa y Seguridad. Por otro lado, la década de los 90 se caracterizó por la búsqueda del crecimiento económico y generación de riqueza, que obedecía a la lógica del modelo neoliberal la cual busco progresivamente dejar al margen la participación del Estado y lo que es todavía peor, asumir casi de manera axiomáticamente que de esta forma se elevaría el bienestar social.

Más que analizar las tendencias crecientes o decrecientes de la inversión social, lo que interesa es la compatibilidad que tienen los periodos de más inversión social con el alcance de mejores indicadores de bienestar social y económico. En este sentido, contrario a los periodos anteriores, aproximadamente a partir del 2005 se percibe un aumento significativo de la inversión social en educación y salud, lo central es que estas inversiones se han traducido en resultados importantes.

Por ejemplo: con el programa de entrega de útiles y uniformes escolares, la tasa de matrícula se incrementó en un 4% en parvularia y un 10% en tercer ciclo, el programa “vaso de leche” ha logrado mejorar el desempeño en la escuela y la asistencia escolar, al igual que el programa PASE. Por otro lado, a pesar de que el objetivo principal del programa “Nuestros Mayores Derechos” es mejorar los ingresos de los adultos mayores, al igual que los programas mencionados, este ha logrado incrementar la asistencia escolar en aproximadamente 6 puntos porcentuales.

Sin embargo, no solo ha habido mejoras en la dimensión de educación, sino también en salud, por ejemplo, con los bonos de salud se ha logrado mejorar la salud de los niños y niñas propiciando así un mayor desarrollo de las habilidades tempranas, así mismo, desde el 2011 a través del programa ECOS la atención preventiva se ha incrementado en 169%.

Además de estos resultados, diversos estudios demuestran empíricamente la compatibilidad de la inversión social en estos ejes fundamentales. Respecto a salud y alimentación merece una especial mención las investigaciones relacionadas a la aplicación de Salarios de Eficiencia con énfasis en el nivel nutricional de las personas para El Salvador. Parada y Delgado en 2004 obtuvieron importantes conclusiones, dentro de ellas, lograron comprobar la existencia de una relación positiva entre la salud y el ingreso familiar. Los resultados

obtenidos mostraron que al aumentar la cobertura del ingreso respecto a la Canasta Básica Alimentaria, la probabilidad de que los trabajadores se enfermaran disminuía.

Otra relación importante que lograron comprobar los autores mencionados, fue la relación positiva entre el nivel de salud de las personas y la productividad. Su estudio econométrico mostró que a medida que aumentaba el número de incapacidad por enfermedad de los trabajadores, la productividad de los mismos disminuía.

Por otro lado, de acuerdo a STPP, existen datos que demuestran que los mayores retornos de inversión en las personas se obtienen cuando los recursos que se destinan a las áreas de educación, alimentación adecuada y acceso a salud preventiva y curativa se dirige a las personas en edad temprana que a los adultos. Se ha valorado que un 40% de las de las habilidades cognitivas de la niñez se desarrollan en los primeros 10 años de edad desde la etapa prenatal. Lo anterior, demuestra la validez y la importancia de que las políticas implementadas para solventar estas necesidades de las personas consideren el ciclo de vida de las mismas. Además, la descobertura de estas tres necesidades básicas genera una cadena de efectos negativos que después resultan muy difíciles y más caros de resolver ya que ello se traduce en pérdidas de productividad y mayores costos para el sistema de salud.

Ahora, si bien estos resultados son importantes, es necesario evidenciar que estos procesos de mejora de las capacidades de las personas no deben ser aislados, y por tanto deben ir acompañados de políticas de Estado que busquen resolver otros problemas estructurales de la economía. Prueba de ello es que la estimación de la tasa de retorno en el año 2007 era de 10% aproximadamente, sin embargo, investigaciones más recientes muestran que en el año 2013 esta tasa bajo a 6.4%, lo que quiere decir que pese a los nuevos programas dirigidos a esta área y el cambio de enfoque de los mismos, las personas no obtienen una mayor rentabilidad de la educación. Es decir, aunque se mejoren las capacidades y potencialidades de las personas, si se posee un mercado laboral deficiente y una economía desarticulada, esto no se traducirá en un pleno aprovechamiento.

Este análisis representa un primer acercamiento para evidenciar la relación entre la productividad y la cobertura de las necesidades de las personas. Sin embargo, en el siguiente capítulo se realizará un estudio más empírico a partir de instrumentos econométricos que nos permitan medir el impacto de la inversión social en la productividad.

3. EVIDENCIA EMPÍRICA GLOBAL DE LA DESCOBERTURA DE LAS DIMENSIONES DE LA FUERZA DE TRABAJO Y LA PÉRDIDA DE PRODUCTIVIDAD: SALUD, EDUCACIÓN Y NUTRICIÓN

En la actualidad, muchos países desarrollados, economías emergentes y organismos internacionales, reconocen la importancia de la inversión pública en rubros como salud, educación y la garantía del acceso a una buena alimentación por parte de sus habitantes, pues la cobertura de tales necesidades, no solamente implican una cuestión de derechos, sino que, en términos económicos, son un prerrequisito para el desarrollo económico y social de cualquier país.

En este apartado se pretende evidenciar, de manera global, la forma en que la cobertura, en mayor o menor medida, de las dimensiones de la fuerza de trabajo, repercute en la productividad agregada de las economías, la productividad individual, los salarios y las condiciones de vida en general. Para ello, se abordan los resultados principales de múltiples investigaciones, en lo referente a salud, educación y nutrición.

Antes de mostrar la evidencia existente acerca de los costos económicos y de la pérdida de productividad asociada a la descubierta de las dimensiones de la fuerza de trabajo, es necesario mostrar algunas estimaciones previas, acerca de la importancia de la inversión social en los estratos de más bajos ingresos. Este análisis es necesario debido a que son estos grupos los más propensos a estar por debajo de los umbrales necesarios para lograr un crecimiento económico sostenido, y que bloquea el despliegue de las potencialidades de la fuerza de trabajo. Además, contribuye a poner énfasis en la necesidad de que el Estado sea el gestor de la política del desarrollo, y evidencia que faltan recursos para que las políticas sociales tengan un mayor impacto.

3.3. Estimaciones del impacto redistributivo de la inversión social y su relación sobre la cobertura de las necesidades en los estratos de menores ingresos

La educación forma parte de las necesidades más importantes que deben tener cubiertas los seres humanos, no solo porque potencia al crecimiento económico al aumentar las

capacidades de los individuos; sino también porque es una dimensión que, al estar cubierta, permite alcanzar la equidad dentro de los distintos estratos de la sociedad.

De acuerdo a la CEPAL (1997), existe evidencia estadística que demuestra que el nivel académico alcanzado por las personas es uno de los factores que origina diferencias en los ingresos originados en el mercado laboral. Según esta misma institución, estimaciones realizadas para varios países en América Latina muestran que, una vez que las personas han alcanzado los 12 años de educación, tienen mayores posibilidades de acceder a un nivel de vida de mayor calidad.

Lo antes expuesto justifica la necesidad de intervención por parte del Estado, con el objetivo de asegurar que las personas tengan acceso a una educación, que les permita mayores ingresos y el desarrollo de sus capacidades. De este modo, la educación sería un punto de partida para que *“la persona sea más, pueda estar más, sentir, saber, tener y soñar más, diferente y mejor”*. (Montesino, 2011: 67).

Con el objetivo de conocer cuál ha sido el alcance que han tenido las políticas sociales en la cobertura de la necesidad de educación de la población salvadoreña, y el efecto redistributivo que esto ha tenido sobre los estratos más pobres, a continuación se realiza un análisis sobre la distribución de los ingresos por quintiles a partir del gasto social en esta área.

En el cuadro 7 se muestra el porcentaje del gasto público que recibe cada uno de los quintiles de la población, en los distintos niveles de enseñanza para el año 2012. Tal como se puede apreciar, los quintiles más pobres son quienes tienen una mayor participación en el gasto público que está destinado a la educación preescolar y primaria, así como secundaria.

Por otro lado, es posible observar que quienes tienen un mayor acceso a la educación terciaria, son los quintiles más ricos, y por tanto, son los últimos dos quintiles los mayores beneficiarios con más del 60% de acceso al gasto público que se destina para la educación superior.

Cuadro 9. Simulación del efecto redistributivo del Gasto Público Social en Educación (GPSE) en los Quintiles de Ingresos de los Hogares, 2012.

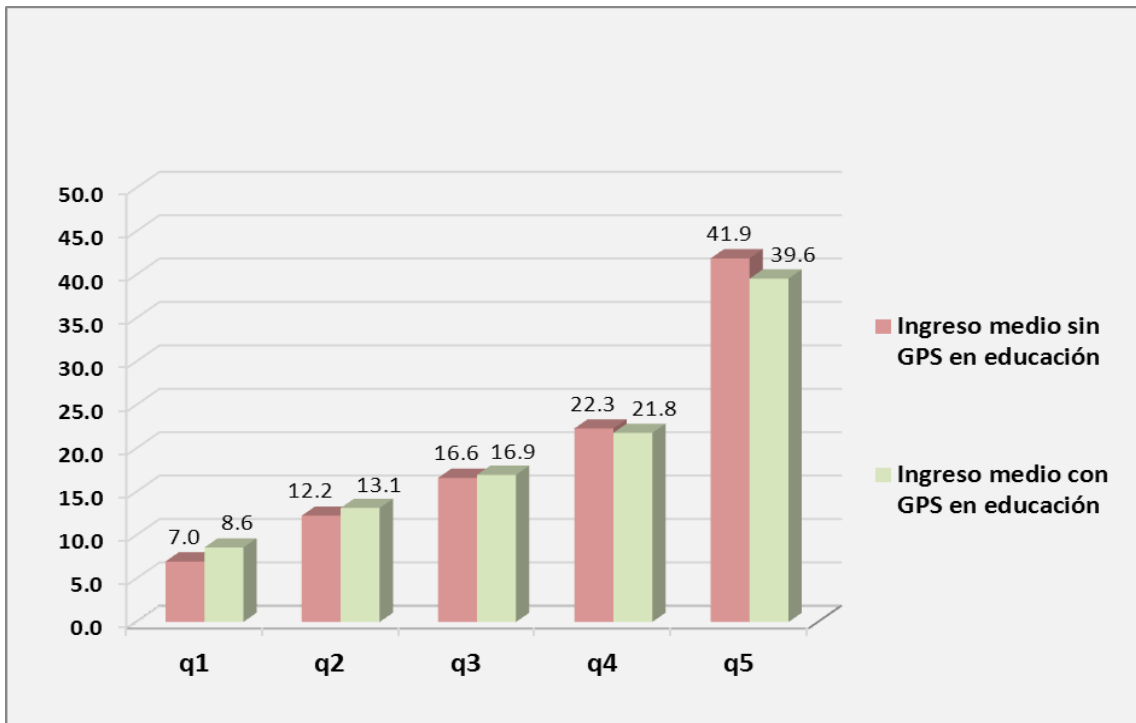
GPS en educación	Participación (%)						Participación (US\$ millones de dólares corrientes)					
	Quintil						Quintil					
	1	2	3	4	5	Total	1	2	3	4	5	Total
Enseñanza preescolar y primaria	35.4	27.1	20.2	12.1	5.2	100	200.5	153.8	114.7	68.9	29.3	567.3
Enseñanza secundaria	20.7	25.0	25.9	20.5	7.9	100	15.3	18.5	19.2	15.2	5.9	74.1
Enseñanza terciaria	2.7	9.1	23.0	33.6	31.6	100	1.7	5.9	14.9	21.7	20.4	64.6
Efecto redistributivo												
Sin GPS en educación	7.0	12.2	16.6	22.3	41.9	100	690.5	1212.9	1643.8	2207.8	4148.7	9903.7
Con GPS en educación	8.6	13.1	16.9	21.8	39.6	100	908.0	1391.1	1792.7	2313.6	4204.3	10609.7
Efecto neto en el ingreso de los hogares	1.6	0.9	0.3	-0.5	-2.3		217.6	178.2	148.8	105.8	55.6	706.1
Efecto en el Coeficiente de Gini												
Sin GPS en educación	0.41											
Con GPS en educación	0.38											
Reducción en Coeficiente de Gini	0.03											

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de EHPM 2012, y STPP, 2014c.

Dicho cuadro también muestra las dramáticas desigualdades en la distribución del ingreso. Así, se tiene que el quintil más rico de los hogares (20% más rico) se apropió de más ingresos que lo que obtuvieron en su conjunto los tres quintiles más pobres (60% de los hogares).

Al calcular el coeficiente de Gini global, sin el GPSE, es posible observar, dentro del mismo cuadro 7, que este es de 0.41. Mientras que al introducir el efecto del GPSE, este se reduce a 0.38, lo cual implica una reducción en la desigualdad del ingreso de 0.03. Esto es positivo porque se verifica un impacto sobre la desigualdad desde la política de gasto, sin embargo el impacto es reducido.

Gráfico 19. Efecto redistributivo del GPSE en el Ingreso promedio, por quintil de hogares (porcentajes).

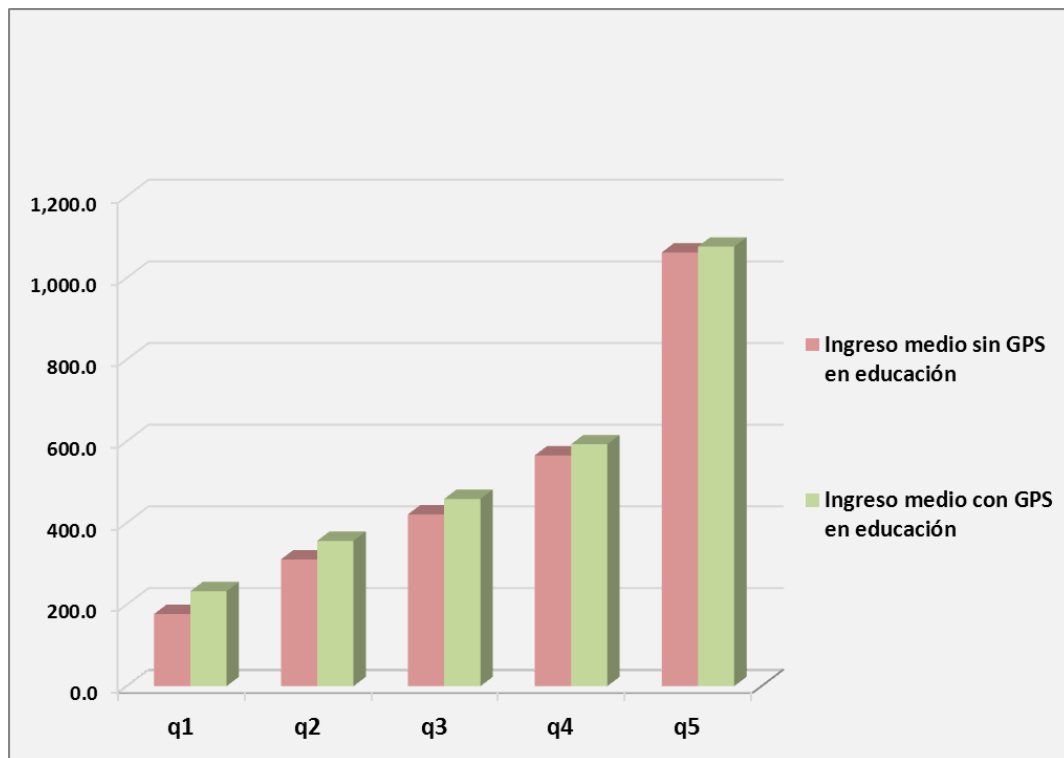


Fuente: Elaboración propia, en base a datos de EHPM 2012, y STPP, 2014c.

El gráfico 19 muestra el efecto que tiene sobre el ingreso promedio de los hogares la introducción del GPSE. Tal como se puede observar, el financiamiento de la educación por parte del Estado tiene un efecto progresivo. Al introducir el GPSE, cambia la estructura del ingreso promedio de los hogares, ya que incrementa la participación de los tres quintiles más pobres en el ingreso generado en el 2012.

Con el objetivo de tener mayor claridad del efecto del GPSE sobre los ingresos, el gráfico 20 muestra el cambio en los ingresos mensuales promedio de los hogares para el año de 2012.

Gráfico 20. Cambio en el Ingreso mensual promedio de los hogares por el GPSE, por quintil de ingreso de los hogares (dólares corrientes).

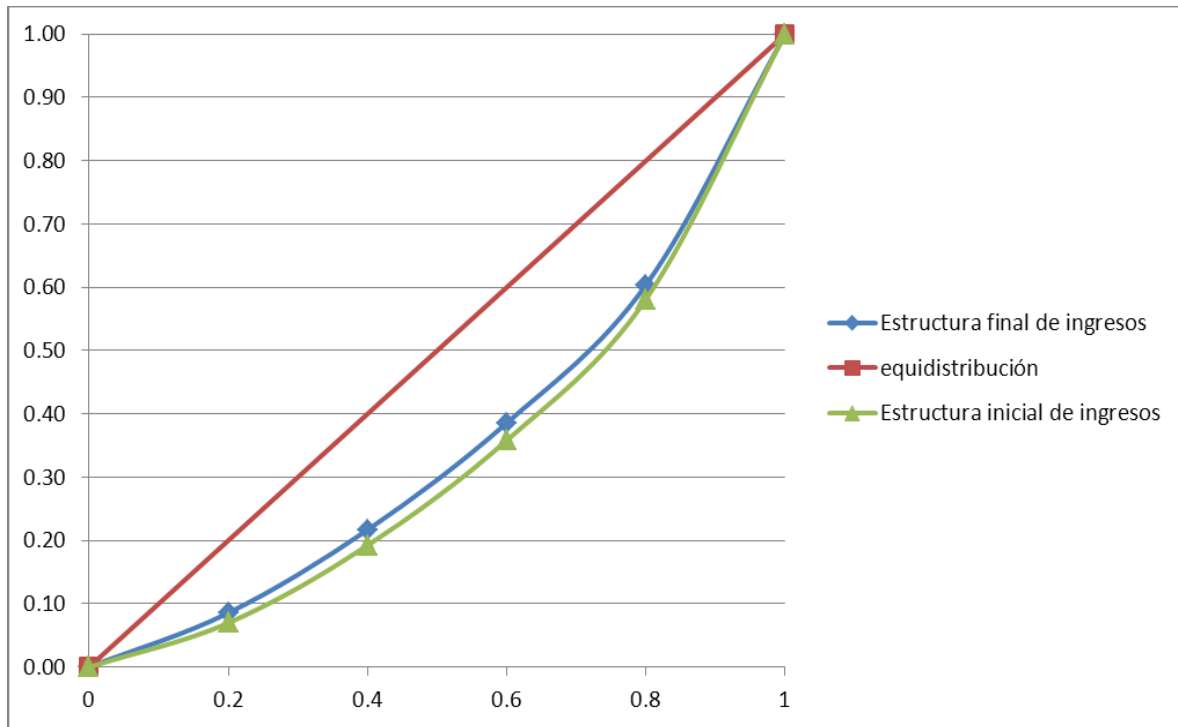


Fuente: Elaboración propia, en base a datos de EHPM 2012, y STPP, 2014b.

Al analizar el cambio en el ingreso mensual de los hogares, se observa que todos se benefician del gasto del gobierno, incluidos los hogares del quintil más rico. A pesar que en el gráfico anterior se mostraba que la participación de los dos quintiles más ricos disminuía, se observa que eso sucedía simplemente porque los ingresos de los tres quintiles más pobres incrementaban en mayor proporción.

En el gráfico 21 se muestra el efecto del cambio en la distribución del ingreso a partir de la curva de Lorenz. La curva de color verde muestra la distribución de ingresos sin el GPSE, mientras que la curva de color azul muestra la nueva distribución que se genera luego del GPSE en el 2012.

Gráfico 21. Curva de Lorenz: Efecto Redistributivo del Gasto Público en Educación,



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de EHPM 2012, y STPP, 2014c.

Para la situación final (al incorporar el financiamiento del gobierno en educación), los quintiles más pobres aumentan sus ingresos en 2.8% respecto a la situación inicial, lo cual mejora su situación de ingresos.

Una vez presentados los datos anteriores, es posible comprobar que los programas sociales destinados a la educación en El Salvador tienen un impacto considerable sobre la cobertura de esta necesidad básica en beneficio de los quintiles más pobres. La consecuencia inmediata de ello, es una mejora en los ingresos de las mismas que, finalmente, contribuirán a elevar su calidad de vida ya que dispondrán de mayores recursos para cubrir otras necesidades.

Es importante hacer mención de que la distribución del ingreso también tiene consecuencias sobre la educación. De acuerdo a la CEPAL (1997), existe evidencia empírica de que la calidad de la educación de los niños, niñas y jóvenes depende del ingreso que posean sus hogares de origen. De lo anterior se deduce que si existe desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares, también existirá inequidad en el acceso a la educación.

Con este ejercicio se puede valorar la importancia que tiene la magnitud del gasto público, en especial luego de relacionarlo con la distribución de ingresos de los hogares. Como se planteó anteriormente, el índice de Gini apenas tuvo una variación de 0.03, y el quintil más rico siguió concentrando más ingresos que los 3 quintiles más pobres.

Lo anterior demuestra que los recursos destinados a educación son bajos, pues a pesar que la estructura de gasto en educación es progresiva, el gasto público no revierte la distribución desigual del ingreso. Debido a lo anterior, es importante conocer que, en el 2006, la carga tributaria tenía una estructura altamente regresiva, en donde el decil más pobre pagaba 3 veces más impuestos que el decil más rico, en relación con sus ingresos (ICEFI-BID, 2006, citado en Ministerio de Hacienda, 2010: 52).

Lo antes expuesto indica que, debido a la regresividad de la carga tributaria, desde el gasto tendría que existir una política mucho más progresiva. Esto muestra que todavía hay espacios para incrementar la política de gasto social, con el objetivo de garantizar la cobertura del valor de la fuerza de trabajo. Además, indicaría que la baja cobertura se explicaría, en gran parte, en la gran desigualdad que impera en el país, lo cual se debe, a su vez, que muy pocas personas concentran los principales medios de producción en el país.

3.1. Evidencia empírica global

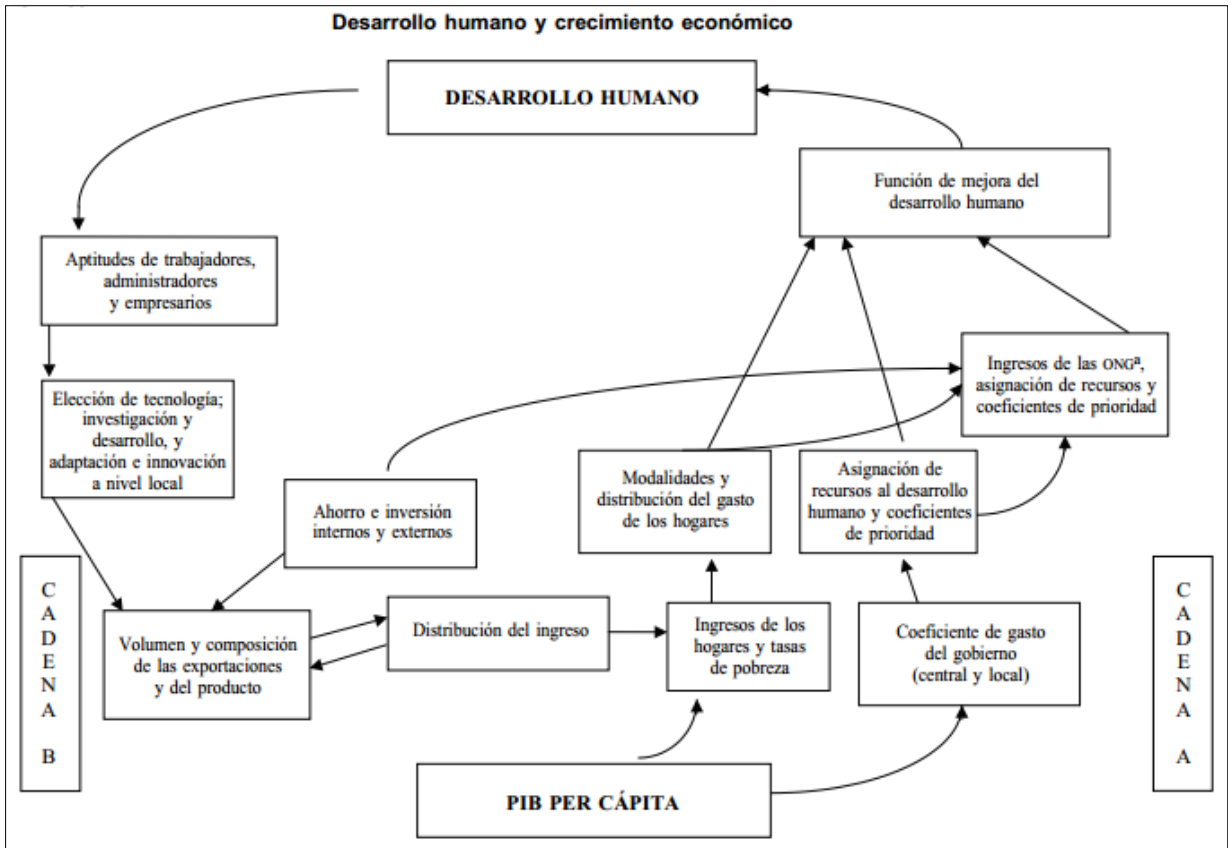
3.1.1. Enfoque del desarrollo humano

Ciertamente existe una estrecha relación entre crecimiento económico y mejoras en la calidad de vida de las personas, entendida esta como desarrollo humano, pero hay que analizar detenidamente cuál de los dos factores debe garantizarse primero. De acuerdo con Ranis y Stewart (2002):

“No hay duda alguna de que existe una firme relación recíproca entre ambos. Por una parte, el crecimiento económico proporciona los recursos que permiten mejorar ininterrumpidamente el desarrollo humano; por la otra, el mejoramiento de la calidad de la mano de obra contribuye de manera importante al crecimiento económico”.

Como una de las conclusiones principales a las que los autores llegaron, es que existen dos cadenas que vinculan el desarrollo humano con el crecimiento económico, las cuales se presentan a continuación.

Esquema 9. Desarrollo humano y crecimiento económico



Fuente: Tomado de “Desarrollo Humano y Crecimiento económico en América Latina (Ranis y Stewart; 2002:9).

Según Ranis y Stewart (2002:13):

“... una economía puede encontrarse en una espiral ascendente de desarrollo humano y crecimiento económico que se refuerzan mutuamente, con niveles altos de desarrollo humano que llevan a un crecimiento elevado, y un alto crecimiento

económico que a su vez estimula aún más el desarrollo humano. A la inversa, si el desarrollo humano es precario, puede que conduzca a un crecimiento bajo y, en consecuencia, a un escaso avance hacia el mejoramiento del desarrollo humano”.

Resulta claro que desarrollo humano y crecimiento económico presentan una estrecha vinculación en doble vía, pues numerosos estudios han demostrado las pérdidas económicas que se derivan de factores asociados a la descobertura de salud, educación y alimentación adecuada. Es por ello, que continuación se presentan los principales hallazgos de investigaciones en las 3 áreas mencionadas.

Aguiluz et al., (2007: 20), muestran como los países latinoamericanos con el índice de Desarrollo Humano más alto, son a la vez, los que presentan un PIB per cápita mayor:

Cuadro 10. Clasificación IDH e indicadores de bienestar

Clasificación según IDH	Países	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años de edad y mayores)	Tasa bruta combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria (%)	PIB per cápita (PPA dólares EUA)	Índice de escolaridad
		2000	2000	1999		
DH Alto						
34	Argentina	73.4	96.8	83	12,377.00	0.92
38	Chile	75.3	95.8	78	9,417.00	0.9
40	Uruguay	74.4	97.7	79	9,035.00	0.92
43	Costa Rica	76.4	95.6	67	8,650.00	0.86
DH Medio						
54	México	72.6	91.4	71	9,023.00	0.84
55	Cuba	76	96.7	76	-	0.9
57	Panamá	74	91.9	74	6,000.00	0.86
68	Colombia	71.2	91.7	73	6,248.00	0.85
69	Venezuela	72.9	92.6	65	5,794.00	0.83
73	Brasil	67.7	85.2	80	7,625.00	0.83
82	Perú	68.8	89.9	80	4,799.00	0.87
90	Paraguay	70.1	93.3	64	4,426.00	0.83
93	Ecuador	70	91.6	77	3,203.00	0.87
104	El Salvador	69.7	78.7	63	4,497.00	0.74
114	Bolivia	62.4	85.5	70	2,424.00	0.8
116	Honduras	65.7	74.6	61	2,453.00	0.7
118	Nicaragua	68.4	66.5	63	2,366.00	0.65
120	Guatemala	64.8	68.6	49	3,821.00	0.62

Fuente: Análisis de la relación existente entre la inversión en capital Humano y desempeño económico y social en El Salvador (Aguiluz et al., 2007: 20).

Cuadro 11. Actualización de datos, según el IDH 2013

Clasificación según IDH	Países	Esperanza de vida al nacer (años) 2012	Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años o más) 2005-2010	años de escolaridad promedio	PIB per cápita (PPA dólares EUA) 2011
IDH muy alto					
45	Argentina	76.1	97.8	9.3	15,501
IDH alto					
60	Panamá	76.3	94.1	9.4	13,766
61	México	77.1	93.1	8.5	12,776
62	Costa Rica	79.4	96.2	8.4	10,732
71	Venezuela	74.6	95.5	7.6	11,258
77	Perú	74.2	89.6	8.7	9,049
85	Brasil	73.8	90.3	7.2	10,278
89	Ecuador	75.8	91.9	7.6	7,443
91	Colombia	73.9	93.4	7.3	8,861
IDH medio					
107	El Salvador	72.4	84.5	7.5	6,032
108	Bolivia	66.9	91.2	9.2	4,499
111	Paraguay	72.7	93.9	7.7	4,752
120	Honduras	73.4	84.8	6.5	3,566
129	Nicaragua	74.3	78.0	5.8	2,579
133	Guatemala	71.4	75.2	4.1	4,351

Fuente: PNUD, informe sobre Desarrollo Humano 2013.

Al analizar los datos presentados, se observa que la tendencia se ha mantenido, y que efectivamente, aquellos países que están más arriba en la escala del IDH, son a su vez, los que tienen un mayor PIB per cápita. Si se toma este último como medida aproximada a la productividad relativa, se muestra que aquellos países con mayores tasas de alfabetización, escolaridad promedio y esperanza de vida al nacer, presentarían una productividad mayor, a los países donde las variables mencionadas son menores.

Respecto a la dimensión salud, Briseño y Ávila (2008), en su investigación “Inversión en la salud – crecimiento económico y desarrollo humano en la República Bolivariana de Venezuela”, señalan que los países con menores condiciones de salud se les dificulta más el

logro de un crecimiento económico sostenido, que los países que tienen mejores condiciones en el rubro.

En el informe de la Organización Mundial de la Salud sobre Macroeconomía y Salud (2001) se sostiene que: “una enfermedad grave puede sumir a una familia en un empobrecimiento prolongado que se extienda incluso hasta la generación siguiente, ya que los niños se ven obligados a abandonar la escuela e incorporarse a la fuerza de trabajo” (Sachs, 2001; citado en Briseño y Ávila 2008).

Rivera y Currais, (2005), puntearon que cuando “los gastos directos en salud, que representan más del 80% del gasto total, pueden ser el origen de que el 2,2% de la población se situó por debajo de la línea de la pobreza cada año” (citado en Briseño y Ávila 2008).

Los autores sostienen además que, la correlación entre mejor salud y crecimiento económico se mantiene aun cuando se introducen otro tipo de variables. Su estimación indica que cada mejora de un 10% en la esperanza de vida al nacer, se asocia a un aumento del crecimiento económico anual de al menos 0.3 a 0.4 puntos porcentuales.

Montesino (2007), señala que ciertamente no existe un indicador agregado que permita medir el valor de la fuerza de trabajo; sin embargo, pese a que el IDH incorpora en su configuración solamente tres variables (el ingreso per cápita, la tasa de educación y la esperanza de vida al nacer), si se acepta que efectivamente en los países desarrollados, que a su vez tienen un IDH más alto, son quienes cubren en mayor grado el valor de la fuerza de trabajo, se estaría explicando su desarrollo económico, y de manera circular, el grado de desarrollo humano que presentan, pues como se mostró anteriormente, existe una estrecha relación entre ambos.

3.1.2. Costos económicos por la insuficiente cobertura de la dimensiones de la fuerza de trabajo

3.1.2.1. Salud

En el estudio la inversión social: el costo de las oportunidades perdidas (Garnier, 2000), se retoma el aspecto histórico de la importancia de la cobertura de la sanidad de las personas, el autor cita a Fogel, quien estimó que hasta un 30% del crecimiento en el producto per

cápita de Inglaterra entre 1780 y 1980 fue el resultado de mejoras en el status de salud y nutrición.

De igual manera, en la investigación se menciona que en Iberoamérica, estudios de OPS y CEPAL muestran una fuerte relación entre la esperanza de vida y la tasa de crecimiento del PIB: los resultados sugieren que por un año adicional de esperanza de vida, habría un aumento adicional de 1% en el PIB quince años después (Garnier, 2000).

Asimismo, se señala que investigaciones recientes, muestran el impacto de las inversiones en salud sobre el crecimiento económico, sugiere ser especialmente importante para los países más pobres. El autor cita un estudio de Bhargava, Jamison, Lau y Murray, estos mostraron efectos significativos de la tasa de supervivencia adulta (TSA) en el crecimiento económico, determinando que para los países de menor renta, una variación positiva de 1% en TSA está asociado con un aumento de 0.05% en la tasa de crecimiento de estos países, señalando además que si bien parece un impacto bastante bajo, es mucho mayor que el impacto de 0.014% que se obtiene al aumentar en 1% la tasa de inversión respecto al PIB.

Seguidamente Granier (2000), señala que:

“en un estudio realizado para el BID, Rafael Cortez encuentra que, para el caso del Perú, la salud tiene un efecto positivo y significativo sobre el nivel de la productividad y, por lo tanto, la inversión pública y privada en salud debe ser considerada como un mecanismo para lograr un incremento de los ingresos de los hogares, principalmente en el área rural, donde las tasas relativas de retorno de la salud son todavía mayores. De acuerdo con esta investigación, un día menos de enfermedad reportada en un mes dado aumenta la tasa de salarios de la población femenina urbana en 3.4% y en la zona rural en 6.4%. En el caso de los hombres el aumento presenta una tasa mayor, 4.7% y 10.4% en las áreas rural y urbana respectivamente” (Cortéz, 1999; citado en Granier, 2000).

Por su parte Rocío Ribero (1998), en su investigación “Earnings Effects of Household Investment in Health in Colombia”, advierte que para el caso de Colombia, hay una clara relación positiva entre los indicadores de salud y los niveles de ingreso. Específicamente muestra que:

“cuando se controla por edad, educación, sector de empleo, género y localización geográfica, un aumento de 50% en el número promedio de días que un individuo estuvo enfermo e incapacitado para realizar sus actividades ordinarias durante el mes

anterior, implicaría reducciones de su ingreso laboral del 11% para hombres urbanos, del 8% para mujeres urbanas, del 13% para hombres rurales y del 7% para las mujeres rurales” (Ribero, 1998; citado en Granier, 2000).

El mismo estudio, utilizando la estatura como proxy de la salud, encuentra una asociación también sólida con el nivel de ingreso, ya que un centímetro más de estatura se asocia con aumentos del ingreso femeninos y masculinos urbanos de un 4.7% y de un 12% respectivamente.

Ribero indica que:

“cuando no se incluye la salud en las ecuaciones de crecimiento, parte del impacto de la salud aparece reflejado como impacto de la educación. Esta interacción entre la salud y la educación, y de ambas con el crecimiento económico, es analizada por Kalemli-Ozcan, Ryder y Weil, quienes examinan el papel de una mayor esperanza de vida en elevar las inversiones en capital humano durante el proceso de crecimiento económico, y muestran que una mayor esperanza de vida eleva la cantidad óptima de educación, pues el retorno de las inversiones en educación se recibirá por un período mayor” (Ribero, 1998; citado en Granier, 2000).

Ciertamente el crecimiento económico es importante, pero no suficiente, pues debe considerarse la calidad del mismo, al respecto, Granier señala la importancia de una política social que garantice también el acceso universal a los servicios de educación, salud, vivienda y saneamiento ambiental, ya que estos son fundamentales para la mejora en la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, como de su capacidad productiva.

En esa misma línea, Sachs (2001), plasma en el informe Macroeconomía y salud: Invertir en salud en pro del desarrollo económico, que:

“si la mejora de los resultados de salud elevara la esperanza de vida en los países de bajos ingresos en la mitad de los 19 años de desfase que ahora les separan de los países de altos ingresos, es decir, si dicha esperanza pasara de 59 a 68 años, el efecto sobre el crecimiento económico sería del 0.5% anual aproximadamente”.

De igual manera en la revista Política número 2: los beneficios de invertir en la salud (The Lancet Global Health, 2013), se indica que al utilizar el enfoque del ingreso total, el 24% del crecimiento del ingreso total de los países de ingresos bajos y medianos entre 2000 y 2011 se debió a mejoras en las condiciones de salud (años de vida ganados), y en los países de

ingresos bajos y medianos en general la salud contribuyó a un crecimiento anual del ingreso total de alrededor un 1.8% del valor inicial del PIB durante el mismo período.

Evidentemente, los beneficios reales de invertir en salud podrían ser muchos más, sin embargo con los datos citados, resulta claro que la cobertura de una dimensión tan fundamental no puede seguirse relegando, pues el acceso universal a los servicios de salud, es parte de los cimientos que garantizaran el crecimiento económico sostenido en los países pobres.

Estimaciones para El Salvador e impactos de la descubierta de la dimensión salud de la fuerza de trabajo.

Al retomar los estudios de la OPS y de la CEPAL para América Latina, de la investigación de Garnier (2000), es posible realizar ciertas aproximaciones para El Salvador. En este estudio los autores llegaron a comprobar que existe una relación estrecha entre la esperanza de vida, como un indicador de la salud de las poblaciones, y la tasa de crecimiento del PIB; concretamente estimaron que por un año adicional en la esperanza de vida, el PIB experimentarían una tasa de crecimiento de 1% adicional, quince años después al aumento de la esperanza de vida.

Si bien es cierto que cada economía presenta sus características y especificidades, para fines de este apartado y con el objetivo de hacer una mera aproximación, se tomará de base los impactos que tiene sobre el crecimiento la mejora en el indicador de la esperanza de vida al nacer de la investigación mencionada.

Para El Salvador, la esperanza de vida al nacer en 1997 fue de 69.12 años, hasta el año 2002 esta se mantuvo en el mismo rango; fue hasta el 2003 en donde la cantidad de años que viviría un recién nacido alcanzó los 70.15 años. Si la esperanza de vida al nacer hubiese experimentado un salto de los 69.12 años a los 70.12 en el 1998, 15 años después; es decir, para el 2012, el PIB de El Salvador no solo hubiese crecido 1.88% sino que a este porcentaje se le habría sumado un 1% como consecuencia de una mejora en la salud de la población.

Al observar los datos de la esperanza de vida al nacer para la población salvadoreña, es posible observar que esta logra aumentar en un año en un lapso de 3 o 4 años. Relacionando este comportamiento con el potencial que se tendría sobre el crecimiento del PIB, es claro que; cada año de desfase que se tiene en mejorar los patrones de mortalidad

en el momento del nacimiento de la población, va generando una pérdida acumulada de lo que se lograría aportar al crecimiento a consecuencia de tener generaciones más saludables.

Tabla 5. Esperanza de vida al nacer. El Salvador (1997-2012)	
AÑO	Esperanza de vida al nacer
1997	69.12
1998	69.25
1999	69.39
2000	69.56
2001	69.75
2002	69.95
2003	70.15
2004	70.35
2005	70.55
2006	70.75
2007	70.96
2008	71.18
2009	71.40
2010	71.63
2011	71.87
2012	72.10

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial Disponibles en:
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN/countries/SV-XJ-XN?display=graph>

Los resultados y las investigaciones anteriores permiten comprobar la vinculación entre el nivel de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo y el impacto que esto tendrá en la eficiencia productiva de cada trabajador; como se ha venido mencionando a lo largo de la presente investigación.

El hecho de que no solo sea la salud la dimensión que garantice una plena cobertura del valor de la fuerza de trabajo permite mostrar la complejidad y el impacto negativo que tiene sobre la eficiencia productiva, las carencias que experimentan las personas en una sola de las dimensiones que les posibilitan tener un nivel de vida digno y saludable para desplegar las potencialidades que poseen.

Dentro de las dimensiones que conforman el ser humano, la salud parece ser una de las más obvias para garantizar que las personas generen el mayor rendimiento dentro de los

trabajos que desempeñan. Las enfermedades claramente perjudican las condiciones humanas, no solo por las horas perdidas ante los días de incapacidad que generan en los trabajadores y trabajadoras sino que incluso puede conllevar a la muerte misma de las personas y por lo tanto a la pérdida total de la fuerza productiva más importante que posee una sociedad.

Lo anterior es comprobable con la conclusión a la que llegan Bhargava, Jamison, Lau y Murray en la investigación de Garnier (2000) ya mencionada. Estos autores, luego de comprobar los efectos positivos que tiene un aumento en la Tasa de Supervivencia de los Adultos (TSA) sobre el crecimiento económico de los países, logran deducir que es más considerable el impacto que tiene la inversión social en la salud de las personas sobre el crecimiento económico que la inversión que se pueda hacer en infraestructura, capital y otras fuerzas productivas que sin duda resultan secundarias al compararlas con la fuerza de trabajo.

Resulta, por lo tanto, de vital importancia el papel que pueda desempeñar la inversión social para garantizar la cobertura del valor de la fuerza de trabajo. Una vez expuesto lo anterior, es claro que no se trata de que el gobierno financie cualquier tipo de bienes o invierta en cualquier tipo de factor productivo, sino que se trata de identificar y reconocer la importancia de la fuerza de trabajo y su calidad de ser humano para brindarle a la misma las condiciones de vida digna que necesita, lo cual claramente; terminará redundando en mayores beneficios productivos para toda la sociedad.

3.1.2.2. Educación

La evidencia estadística indica que el nivel de educación alcanzado es un factor importante para explicar las diferencias de ingreso en el mercado laboral. Por ejemplo, estimaciones realizadas en varios países de América Latina, demuestran que las personas que pasan el umbral de 12 años de educación tienen mayor probabilidad de acceder al bienestar (CEPAL, Panorama Social 1997). De tal forma, la meta de educación media completa para toda la población, para los países subdesarrollados, se transforma en un requisito básico de la oferta de fuerza de trabajo para alcanzar el bienestar de la sociedad.

En el documento *Perspectivas económicas para América Latina* (2012), se señala que:

“La educación constituye un derecho fundamental cuya realización tiene un papel decisivo en el desarrollo de los países, mediante la generación de mayor igualdad, inclusión social y el impulso de las capacidades necesarias para la incorporación del progreso técnico. La educación tiene efectos positivos directos sobre el bienestar económico y social, la productividad, el ingreso, el empleo y la competitividad. Por ello resulta esencial que el Estado impulse las reformas adecuadas a los sistemas educativos”.

En el estudio Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto (CEPAL, 2010), se advierten los efectos económicos de la inversión en educación, los cuales se resumen a continuación (ver cuadro 10).

Cuadro 12. Efectos económicos de la educación	
En el crecimiento per cápita	Sobre el desarrollo
Mayor tasa de inversión en capital físico, dado que la educación mejora la estabilidad	Mejor salud pública
Mayor inversión en educación, dado que la educación induce al crecimiento económico.	Menor tasa de crecimiento de la población
Efectos de la nueva tecnología en el crecimiento	Democratización: regímenes autoritarios dependen del analfabetismo, también hay fortalecimiento de las instituciones cívicas
Contribución de la educación a investigación, desarrollo, e innovación	Derechos Humanos: función de la democratización y de la educación
Menor tasa de crecimiento de la población, vía fertilidad	Estabilidad política: impulsada por mejores instituciones cívicas
	Menores tasas de homicidios y menor proporción al crimen
	Menor deforestación
	Mayor polución del aire (externalidad negativa)
	Reducción de la pobreza urbana y rural
	Reducción de la desigualdad
	Menor migración hacia gettos urbanos
	Mayor emigración de trabajadores universitarios (externalidad negativa)

Fuente: The social and external benefits of education (McMahon, 2007; citado en CEPAL, 2010)

El cuadro anterior demuestra que al asegurar que la fuerza de trabajo tenga acceso a la educación, se generan efectos positivos no solo en indicadores económicos, sino también en la solución de problemáticas sociales. De este modo, aunque no todos los impactos tengan que ver con cuestiones puramente económicas, indudablemente sí poseen repercusiones de manera indirecta en la economía. A manera de ejemplo, lograr menores tasas de homicidios y mejores niveles de salud, implicaría una reducción de los gastos del gobierno para solucionar los problemas de seguridad y de salud. Además, el hecho que mejoren los indicadores de salud en el país, incide en que la fuerza de trabajo se desenvuelva de mejor manera en las actividades productivas.

Siguiendo con la investigación de la CEPAL (2010), esta señala que la educación posibilita un mejor conocimiento sobre nuevas tecnologías, facilita su difusión e implementación, factores que también promueven el crecimiento. Se estima que cada año adicional de escolaridad está asociado a un aumento de 0.58% de crecimiento de largo plazo, y que si bien hay un amplio rango de estimaciones sobre el efecto de la educación en el crecimiento económico, los resultados macroeconómicos más confiables son aquellos que proveen resultados consistentes con las estimaciones microeconómicas de tasas de retorno a la educación (6 a 12%).

En ese mismo sentido, se presenta a continuación la condición de la tasa de retornos a la educación para El Salvador. De acuerdo a Salamanca (2010); para el año 2006, el promedio de alumnos que finalizaron el periodo escolar en El Salvador fue inferior al resto de América Latina. Además, otros de sus hallazgos fueron marcadas diferencias entre los estudios alcanzados por niños y niñas pertenecientes a zonas urbanas y rurales, así como diferencias marcadas por sexo.

Otro hallazgo relevante de la misma autora es el bajo porcentaje de “gasto social” que se ha dedicado al sector educación. Para el 2007 encontró que solamente un 2.8% del PIB es destinado a esta área, ubicándolo así en una posición muy similar a la de Guatemala pero muy por debajo de lo asignado a otros países centroamericanos como Panamá y Costa Rica.

Respecto al empleo, Salamanca reporta haber encontrado que la Población Económicamente Activa (PEA) había aumentado para 2007 en 10.4% respecto al 2004. A su vez encontró diferencias considerables en la composición de la misma, ya que la cantidad de hombres doblaba de las mujeres.

- **Pruebas entre salario y educación realizadas en El Salvador**

Continuando con la misma autora, esta nos muestra una serie de investigaciones que han sido realizadas en El Salvador para determinar la tasa de retorno a la educación en El Salvador, las cuales presentamos en seguida:

Cuadro 13. Tasas de retornos a la educación en El Salvador. (1996-2013)		
País/Año	Tasa	Autor
El Salvador 1985	7.9	Funkhouser (1996)
El Salvador 1988	7.8	Funkhouser (1996)
El Salvador 1990	7.6	Funkhouser (1996)
El Salvador 1992	7.6	Funkhouser (1996)
El Salvador 2000	7.7	Mangandi Rivas y otros (2002)
El Salvador 2007	10.0	EHPM
El Salvador 2013	6.3%	Quiteño-Fedisal (2013)

Fuente: Tomado de "Estimación de la tasa de retorno a la educación". Salamanca, L. (2010)

Investigaciones más recientes muestran que para el año 2007, tomando como base datos de la Encuesta de hogares con propósitos múltiples EHPM, la tasa de retornos a la educación para los salvadoreños fue de 10%. Con ello se comprobó la relación positiva entre salarios y educación y que esta mostró una tendencia creciente hasta el 2007.

A su vez, Salamanca encontró que las personas con educación superior, tienen mayores rendimientos que aquellos que no tienen ningún tipo de formación académica, y concluyó que este diferencial es superior comparado con aquellas personas que solo cuentan con educación básica.

Finalmente, en esta misma investigación, la autora concluye que otras variables que determinan el nivel de la tasa de retorno a la educación de un salvadoreño o salvadoreña son: la experiencia, ser hombre, vivir en la zona urbana. De lo anterior deduce que existe cierta discriminación hacia las mujeres y las personas que habitan en el área rural.

Por otro lado, la última estimación sobre la tasa de retornos llevada a cabo por FEDISAL (2013), reporta que los retornos a la educación han disminuido. Investigaciones de Quiteño

(2013) muestran, luego de estimaciones econométricas aplicando modelos mincerianos, que la tasa de retornos a la educación ha disminuido a un 6.4%, lo que implica que por un año adicional que los salvadoreños inviertan en su educación, su salario aumenta en 6.4%. Sin embargo, esta tasa aumenta a medida que aumenta la formación académica, en especial si se trata de estudios superiores. Concluye además que la rentabilidad de la educación es mayor en el sector formal que en el informal.

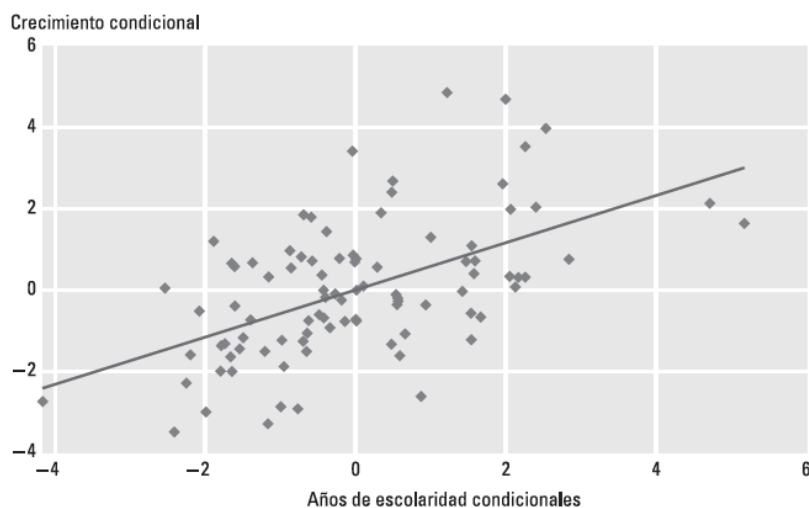
Del análisis de datos que se presentan en esta investigación sobre la composición de la PEA en El Salvador y sobre los niveles educativos alcanzados por los mismos junto al estudio econométrico realizado, Quiteño establece tres hipótesis que pueden explicar esta disminución en la tasa de retornos:

La primera es que los años promedio de educación han aumentado, lo cual baja la rentabilidad de los años de estudio; la segunda es que se puede estar presentando una sobreoferta de profesiones que el mercado no alcanza a demandar y la última es que los salarios medios reales han sufrido una contracción en la última década.

Producto de esta misma investigación se desprenden recomendaciones importantes que es necesario mencionar. La primera es la necesidad de generar nuevas y mejores políticas públicas que promuevan el empleo en el sector formal, con lo que se reconoce que al mismo tiempo que se mejoran las capacidades de las personas, también deben llevarse a cabo modificaciones en la estructura económica. Por otro lado también se propone estimular el acceso a carreras relacionadas a ciencia y tecnología de manera que se pueda propiciar un mayor crecimiento económico y mejores remuneraciones a quienes se dediquen a este campo.

De igual manera, el estudio Calidad de la educación y crecimiento económico (Eric A. Hanushek y Ludger Wößmann, 2007), sugiere que cada año de escolaridad aumenta el crecimiento a largo plazo en 0.58 puntos porcentuales, es decir, demuestran que existe una clara asociación entre las tasas de crecimiento y el nivel de educación.

GRÁFICO 22. CADA AÑO DE ESCOLARIDAD ESTÁ ASOCIADO A UN AUMENTO DE 0.58 PUNTOS PORCENTUALES DEL CRECIMIENTO A LARGO PLAZO.



Fuente: Tomado de Hanushek y Wößmann, 2007.

Desde otro punto de vista, un estudio realizado en Zimbabwe, indica que la pérdida de 0.7 grados de escolaridad (menos de un año) y un retraso de 7 meses en el ingreso a la escuela redonda en una pérdida de 12% de riqueza a lo largo de la vida. Por su parte, estudios realizados en Ghana mostraron que por cada año de retraso en el ingreso escolar, se perdía 3% de riqueza a lo largo de la vida (Alderman et al., 2003).

Resulta claro, que la inversión pública en educación es fundamental, de esta manera, Marroquín, E. (2006); en su investigación sobre “Análisis del capital humano, productividad y crecimiento económico, desde la perspectiva de la función de producción”, parte de la hipótesis que el capital humano contribuye en la explicación del incremento de la productividad y el crecimiento económico. En este contexto, capital humano está siendo entendido como la educación del individuo como una forma de inversión.

El autor realiza un modelo econométrico estimado para Latinoamérica, el cual demostró que el capital humano contribuyó al crecimiento económico en un 5%, por cada 1% que se incrementó el producto durante el período 1980-2003. Por su parte, las estimaciones realizadas para los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el capital humano aportó al crecimiento económico un 14%, por cada 1% que se incrementó el producto en el mismo período.

De acuerdo con la investigación, los 9 puntos porcentuales de diferencia en el aporte al crecimiento por parte de capital humano al crecimiento económico, viene explicado por el rezago en la cantidad y calidad del mismo.

Según el documento de Perspectivas económicas de América Latina, 2012:

“Mientras que en educación primaria los países de la región han alcanzado niveles de cobertura similares a los de la OCDE, en educación secundaria y terciaria la región presenta, en promedio, importantes rezagos en la tasa de matriculación: 82% frente a 99% en secundaria y 43% frente a 76% en educación terciaria, respectivamente”.

Resulta claro que aspectos sobre educación, como la oferta académica, tasa de analfabetismo, tasa de matriculación primaria y gasto público dedicado al sector educativo, termina impactando en el crecimiento económico vía *aporte de la fuerza de trabajo capacitada, instruida y educada*.

De este capítulo se concluye que la mejora en educación posee impactos positivos en la economía, e incluso en el crecimiento económico, lo que es un importante aporte que justifica la inversión en las capacidades de las personas, y ayuda a eliminar la noción que el gasto público en educación es una carga que debe ser atendida luego de alcanzar el crecimiento económico.

Sin embargo, se debe reconocer que no basta destinar recursos para la educación sin tener una estrategia definida. Es importante que el Estado determine el tipo de educación que se requiere e identifique mecanismos que mejoren la calidad educativa en el país, pues como planteaba un estudio, de esto depende el aporte de la educación en el crecimiento económico.

Además, también es claro que, para el caso de las mujeres, el valor de la fuerza de trabajo no es valorado debido a motivos subjetivos. Esto muestra que las medidas enfocadas en asegurar la cobertura del valor de la fuerza de trabajo deben elaborarse de manera integral, de modo que se garantice que no ocurran este tipo de discriminaciones.

Por último, se reconoce que la inversión en educación debe ser complementada con cambios en la estructura económica (mercado laboral, etc), de modo que la fuerza de trabajo sea valorada de mejor manera por los capitalistas.

3.1.2.3. Nutrición

Principales resultados de investigaciones previas

De acuerdo con El estado mundial de la agricultura y la alimentación (FAO, 2013), el costo social de la malnutrición, medido por los años de vida perdidos, a causa de la malnutrición infantil y materna, del sobrepeso y la obesidad, es muy alto. Aparte del costo social, el costo para la economía mundial causado por la malnutrición, como resultado de la pérdida de productividad y los gastos directos de atención sanitaria, podría ascender hasta un 5% del producto interno bruto (PIB) mundial, ello significaría 3.5 billones de dólares de EE.UU. al año, es decir, unos 500 dólares por persona.

De igual manera, se estima que los costos asociados a la desnutrición y la falta de micronutrientes, representan entre el 2 y 3% del PIB mundial, lo cual significa en términos monetarios, entre 1.4 y 2.1 billones de dólares anuales.

De acuerdo con el informe, el 36% de los infantes menores de cinco años presentan retardos en crecimiento, si la estimación se realiza en niños y niñas en edad escolar, la proporción puede ascender a 50%.

Es importante recalcar, que los problemas de desnutrición también impactan en otras dimensiones de la vida humana, pues el retardo de crecimiento que se deriva, aun en casos leves o moderados, *“está asociado con una reducción substancial en la capacidad mental y con un rendimiento escolar deficiente, lo cual finalmente conduce a una productividad laboral reducida”* (FAO, 2013).

Reforzando esta idea, el Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio (CEPAL, 2006), evidencia que:

“los efectos en educación son igualmente alarmantes. La desnutrición afecta al desempeño escolar a causa del déficit que generan las enfermedades asociadas, y debido a las limitaciones en la capacidad de aprendizaje vinculadas a un menor desarrollo cognitivo.

La mayor probabilidad de enfermar hace que los niños y niñas desnutridos presenten una incorporación tardía al sistema educativo y mayor ausentismo escolar, con lo que aumenta su probabilidad de repetición y deserción. El déficit de

micronutrientes, en especial hierro, zinc, yodo y vitamina A, se traduce en un deterioro cognitivo que deriva en un menor aprendizaje. A modo de ejemplo, en un estudio longitudinal realizado en Chile se aprecia que el promedio de repitencia es un 65% superior entre niños desnutridos”.

El mismo documento señala que de acuerdo al Programa Mundial de Alimentos, cada año el costo de hacerle frente al problema de la desnutrición en niños y niñas menores de 5 años, equivale a 2.05 mil millones de dólares, un costo bastante bajo, si se tiene en cuenta que el costo de no combatirla oscila entre 104 y 174 mil millones de dólares, por mortalidad infantil, pérdida en la productividad por retardo en el crecimiento y pérdidas por enfermedades crónicas.

Otro documento de la CEPAL (2007), Análisis del Impacto Social y Económico de la Desnutrición Infantil en América Latina, informe para El Salvador, muestra la magnitud de la pérdida en productividad como consecuencia de las 289 mil muertes de menores de 5 años de edad. Considerando las tasas de ocupación del país por cohortes, el costo resultante equivale a 404 millones de horas de trabajo, esto es del orden de 7.7% de las horas trabajadas por la población económicamente activa (PEA).

Para reforzar esta afirmación, se presenta a continuación los datos estadísticos correspondientes:

Cuadro 14. Resumen de resultados: efectos y costos de la desnutrición

Grupo etario	Mortalidad por desnutrición	Horas de trabajo perdidas
	(N, 1940-1989)	2004
15-24 años	42,015	33,903,151
25-34 años	72,629	110,648,069
35-44 años	78,027	128,036,985
45-54 años	57,781	86,480,043
55-64 años	39,111	45,396,632
Total	289,562	404,464,880
% horas perdidas en relación a la PEA		7.7%

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas de población y mortalidad de la CELADE, riesgos relativos estimados por Fishman y otros, desnutrición DHS 2002/04

“La pérdida de productividad debido a las muertes que habría generado la desnutrición entre la población que habría estado en edad de trabajar en 2004, se estima en 598 millones de dólares, esto es un 3.8% del PIB, aproximadamente. Así, de no ser por los niveles de desnutrición sufridos por el país durante las últimas décadas, la productividad de 2004 habría sido casi un 7.3% superior” (CEPAL, 2007).

El documento, Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina (CEPAL, 2006), señala además, los costos de la desnutrición en El Salvador, los cuales vistos en retrospectiva se muestran a continuación:

CUADRO 15. EFECTOS DE LA DESNUTRICIÓN GLOBAL EN LA PRODUCTIVIDAD POR MORTALIDAD EN EL SALVADOR

	Unidades	MM USD
SALUD		
<i>Mayores casos de Morbilidad</i>	97,880	24.4
<i>Número de muertes extras</i>	313,309	
EDUCACIÓN		
<i>Años extra de repetición</i>	3,931	1.0
<i>Número diferencial de desertores</i>	202,531	
PRODUCTIVIDAD		
<i>Pérdida de HH por mortalidad</i>	404,464,880	597.7
<i>Menos años de escolaridad</i>	2.2	552.3
Total		1,175
Gasto Social		137%
PIB		7.4%

Fuente: Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina CEPAL, 2006).

Por otra parte, la FAO también señala que:

“un aumento del suministro de energía alimentaria per cápita a 2,770 kcal/día, en países donde el promedio estaba por debajo de ese valor, incrementaría su tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita entre 0.34 y 1.48 puntos porcentuales por año. La mejora de la nutrición repercute en el crecimiento económico por el aumento de la productividad del trabajo y de la esperanza de vida” (FAO, 2002).

En el salvador, del suministro mínimo de energía alimentaría per cápita recomendado a través de la canasta básica alimentaria asciende a 2,160 kcal/día, y el promedio nacional según el último dato de la FAO, equivale a 2,540 kcal/día, es decir 230 kcal/día por debajo del valor que le permitiría al país un crecimiento en su PIB per cápita de 0.34% (según el dato más conservador).

En un caso hipotético que para este año, se lograra alcanzar el suministro energético que permitiera lograr tal variación positiva en el PIB per cápita, significa que el país pasaría como mínimo de \$3,376 a \$3,389/persona, y los consecuentes impactos positivos que esto tendría en la economía salvadoreña.

Generalmente la preocupación y búsqueda de soluciones en torno al crecimiento de la economía nacional se centran en temas como inversión privada, ahorro, déficit fiscal, entre otros, cuando es evidente que garantizando la cobertura plena de las necesidades de la fuerza de trabajo, el tan anhelado crecimiento puede lograrse, no es casualidad que se catalogue a la fuerza de trabajo como la principal potencia productiva de cualquier economía.

Está claro que los temas macroeconómicos deben ser atendidos para la mejora de la economía, pero primordialmente, se debe garantizar que todos los salvadoreños y salvadoreñas puedan acceder a una alimentación suficiente en cantidad y calidad, mejorando así su calidad de vida, y por supuesto, como se ha demostrado ya, la economía del país.

Por otra parte, es evidente, que la baja cobertura de la nutrición afecta de manera importante en la productividad y en los costos en que se debe incurrir para combatirla, aunque a lo largo del apartado se ha hecho referencia a la desnutrición infantil, cabe señalar que los problemas no solo se limitan a ello, es por eso que a continuación se presenta un cuadro que evidencia los efectos de la desnutrición a lo largo del ciclo de vida de las personas:

CUADRO 16. EFECTOS DE LA DESNUTRICIÓN EN EL CICLO DE VIDA

Etapa	EFECTOS		
	Inmediatos	Mediatos	Indirectos
Ambiente Intra-uterino	Bajo Peso al Nacer Mortalidad Perinatal	Desnutrición Niño Morbilidad (Infecciones, Diarrea, Bronconeumonía)	Menor Productividad Mayores Costos Públicos y Privados
0-24 meses	Morbilidad Deterioro Cognitivo y Psicomotor Mortalidad Infantil	Baja Talla Deterioro Cognitivo	Menor Productividad Mayores Costos Públicos y Privados
25-59 meses	Bajo Rendimiento Pre-escolar Mortalidad Pre-Escolar	Rendimiento Escolar Disminuido Anemia Obesidad	Menor Productividad Mayores Costos Públicos y Privados
Escolar	Morbilidad Mortalidad en la Infancia Baja concentración y Rendimiento Anemia	Baja Escolaridad Deserción Escolar	Menor Productividad Mayores Costos Públicos y Privados
Adulto	Morbilidad ECNT Crónicas transmisibles (TBC)	Bajo Peso al Nacer Deserción Escolar	Menor Productividad Mayores Costos Públicos y Privados
Mujer en edad fértil	Anemia Obesidad Mortalidad Materna Morbilidad ECNT	Bajo Peso al Nacer	Menor Productividad Mayores Costos Públicos y Privados
Adulto mayor	Morbilidad ECNT	Mortalidad Pobreza	Mayores Costos Públicos y Privados

Fuente: Tomado de Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina (CEPAL, 2006).

Indudablemente, la desnutrición causa efectos y costos a lo largo de toda la vida, es importante notar, que aunque sea de manera indirecta, en todos los estadios, la productividad se ve deteriorada, de igual manera, como ya se ha señalado antes, esta tiene

repercusión en otras dimensiones, como deterioro cognitivo, bajo rendimiento escolar, mala salud, entre otras.

Cabe recalcar, que la insistencia en una buena alimentación y nutrición no es casual, pues como se ha mostrado, las consecuencias negativas o positivas no se quedan en la esfera de lo privado a nivel microeconómico, más bien, los impactos son observables en la economía agregada, es por ello que como ya se ha afirmado antes, esto no solo es cuestión de un derecho fundamental, sino que también, es un elemento crucial para el desarrollo socioeconómico del país.

Costos económicos y pérdida de productividad: estimaciones actualizadas para El Salvador

A continuación se presentan una serie de estimaciones del costo económico que genera la repitencia estudiantil debido al padecimiento de enfermedades y a problemas económicos. También se muestra una estimación de la pérdida de productividad que provoca la mortalidad infantil asociada a la desnutrición. La importancia de estas estimaciones radica en que los problemas de salud y económicos repercuten sobre otras dimensiones que provocan problemas sociales, que implican una erogación de fondos gubernamentales. Sin embargo, si el Gobierno realizara políticas sociales de salud (prevención de enfermedades y otras), educación y otras orientadas a la reducción de la pobreza, probablemente los costos económicos de estos problemas sociales se reduciría enormemente.

- **Costo económico de la repitencia estudiantil asociada a enfermedades**

Dado que la inversión en salud disminuye la probabilidad de contraer enfermedades, esto puede tener efectos positivos en otras dimensiones de la fuerza de trabajo. En el área de educación, el padecimiento de enfermedades es una de las principales causas de la deserción y abandono estudiantil, por lo que es importante valorar y realizar una estimación de los costos económicos que generan los problemas de salud en educación.

Esta estimación puede ser usada como un insumo que justifique el incremento de la inversión en salud, pues uno de sus efectos sería reducir la repitencia y abandono estudiantil provocados por enfermedades, ahorrando así, el costo económico de que un alumno repita el grado, en vez de avanzar a uno superior. Es decir, se plantea que es más eficiente ahorrarse los costos económicos de la repitencia estudiantil, para lo cual son necesarias establecer políticas de prevención de enfermedades.

Para estimar los costos que genera la repitencia estudiantil, se tomó como referencia la EHPM 2012, para identificar la cantidad de alumnos por nivel repitiendo grado debido al padecimiento de enfermedades. Además, mediante el presupuesto del 2012 clasificado por funciones del gasto (STPP, 2014c), se calculó el coste por alumno en la educación pública, para los niveles de educación básico (1° a 9° grado) y medio (bachillerato). En el cuadro 14 se presentan los resultados obtenidos.

CUADRO 17. COSTO DE REPITENCIA ESCOLAR POR PROBLEMAS DE SALUD Y DISCAPACIDAD, 2012.

	Nivel educacional	
	Básico	Medio
Número alumnos por nivel repitiendo grado	8,868	169
Costo anual por estudiante (USD 2012)	464.7	410.8
Costo anual adicional (USD 2012)	4,121,027.3	69,428.5
	4,190,455.7	
Porcentaje gasto educación	0.56%	
Porcentaje gasto salud	1.74%	
Porcentaje PIB	0.02%	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de EHPM 2012, y en CEPAL (2007).

En estos resultados se observa que un poco más de 0.5% del gasto del ramo de educación se dirige hacia los alumnos que repiten el nivel educativo debido a problemas de salud. Si se relaciona con el gasto del ramo en salud, este gasto representa 1.74%.

- **Costo económico de la repitencia estudiantil asociada a problemas económicos de hogares:**

Por otro lado, un significativo porcentaje de alumnos que han estado inscritos, repiten grado debido a problemas económicos y/o a la necesidad de trabajar. Si se parte del planteamiento que la fuerza de trabajo debe asegurar la cobertura de sus necesidades y por ende su reproducción, se debe garantizar que si un individuo desea estudiar, no debe enfrentar limitantes.

Por tanto, la ocurrencia de la repitencia estudiantil por problemas económicos implica cierta responsabilidad del gobierno, por lo que al no evitar esta situación, incurre en costos económicos extras. En el capítulo anterior se describieron algunos programas sociales del gobierno que poseen el objetivo de aumentar la asistencia escolar, entre los que estaban la

entrega de un bono escolar, el programa “Vaso de Leche”, la entrega de paquetes escolares, etc. De esta manera, se observa que en el gobierno se ha tomado conciencia que mediante la seguridad social se debe garantizar que los individuos accedan (y tengan incentivos para acceder) al sistema educativo, sin enfrentar la disyuntiva de abandonar o no los estudios, debido a la necesidad de captar ingresos.

La estimación del costo económico se realiza de manera similar al del costo de la repitencia asociada a enfermedades. Se toma como base la EHPM 2012 para conocer el número de repitencia estudiantil por motivos económicos, y se relaciona con el costo por estudiante. Hay que hacer la aclaración que la estimación está subvaluada, debido a que no toma en cuenta a los potenciales estudiantes que no han estado inscritos en las escuelas.

CUADRO 18. COSTO DE REPITENCIA ESCOLAR POR PROBLEMAS ECONÓMICOS Y POR NECESIDAD DE BUSCAR EMPLEO, 2012.

	Nivel educacional	
	Básico	Medio
Número alumnos por nivel repitiendo grado	4,410	343
Costo anual por estudiante (USD 2012)	464.7	410.8
Costo anual adicional (USD 2012)	2,049,360.6	140,911.1
	2,190,271.7	
Porcentaje gasto educación	0.29%	
Porcentaje PIB	0.01%	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de EHPM 2012, y en CEPAL (2007).

La estimación indica que el costo económico por repitencia estudiantil asociada a problemas económicos representan 0.29% del gasto del ramo de educación. Si se suman los costos de la repitencia estudiantil asociada a problemas de salud y a problemas económicos, resulta que los costos como porcentaje del ramo de salud representan 0.85% y como porcentaje del PIB representarían 0.03%, es decir, \$6.38 millones de dólares.

- **Estimación de pérdida de productividad por desnutrición crónica**

De acuerdo a la CEPAL (2008), la desnutrición afecta negativamente a la productividad porque la población desnutrida alcanza menores niveles de escolaridad y a su vez, la mayor probabilidad de muerte de este grupo poblacional implica horas de trabajo perdidas.

En el presente apartado se hará una aproximación a los niveles de productividad perdida por la mortalidad asociada a la desnutrición. Siguiendo la metodología aplicada en el estudio "El Costo del Hambre" (CEPAL, 2007), se tomó a la población infantil de 0 a 5 años (período 2010-2014), y además se retomó la tasa de mortalidad infantil y de prevalencia de la desnutrición infantil, de acuerdo a datos de la División de población de la CEPAL (2013).

Además, se realizó el supuesto que, entre la población desnutrida; la tasa de mortalidad infantil se mantiene al mismo nivel que en la población no desnutrida. Este supuesto tiende a subvaluar la mortalidad infantil asociada a la desnutrición, sin embargo, debido a la dificultad de encontrar un indicador adecuado, se optó por aceptar este supuesto como un aproximado de la mortalidad infantil asociada a la desnutrición. Por último, se estimó la productividad perdida durante toda la etapa productiva de la población, que se consideró que en este caso abarcaría desde el año 2024 a los 2018 (54 años), pues hasta el 2024 la población de 0 a 5 años llegaría a la edad en que se permite trabajar. En el cuadro 16 se detalla los resultados obtenidos.

Cuadro 20. Pérdida de productividad debido a la mortalidad infantil asociada a la desnutrición, 2012.

Nacimientos quinquenio 2010-2014	623,230
Tasa de mortalidad infantil (0-5 años) (por 1000 nacidos vivos)	19
Desnutrición crónica	19.2
Niños y niñas con enfermedades relacionadas a desnutrición	119,660
Mortalidad infantil asociada con desnutrición crónica	2,274
costo millones de mortalidad (USD millones)	12.7
Porcentaje de PIB	0.05%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2013, y en CEPAL (2008).

Los resultados indican que los efectos de la mortalidad infantil asociada a la desnutrición que se dieron en el 2012 provocaron una pérdida de productividad de \$12.7 millones. En el

estudio “El costo del hambre” (CEPAL, 2007), el valor de la pérdida de productividad ascendió a \$11.8 millones. Por otro lado, actualmente representa 0.05% con relación en el PIB, cuando en el 2008 este porcentaje era de 0.07%.

Estos resultados, a pesar de brindar información subvaluada, brindan un acercamiento para valorar la importancia de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo. De esto se desprende la necesidad de llevar a cabo programas y políticas de seguridad social encaminadas a mejorar la inversión en salud (incluyendo alimentación) y educación, para así eliminar las problemáticas sociales y económicas.

Para finalizar este apartado, a continuación se presenta un resumen de estudios recopilados por la CEPAL (2006), acerca del nivel nutricional y la productividad:

CUADRO 21. RESUMEN DE RESULTADOS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE NIVEL NUTRICIONAL Y PRODUCTIVIDAD

Autores	País	Universo de análisis	Principales resultados
Croppenstedt y Muller (2000)	Etiopia	Hogares rurales, mayormente agrícolas	IMC se asocia positivamente con producción (1:2:3) e ingresos (1:2:7) y peso/talla. La altura tiene un impacto positivo en los ingresos de adultos
Bhargava (1997)	Rwanda	Hogares rurales, mayormente agrícolas	IMC e ingesta energética tienen impacto positivo en el tiempo dedicado a actividades fuertes entre hombres, pero no en mujeres
Strauss (1986)	Sierra Leona	Hogares rurales, mayormente agrícolas	Ingesta calórica tiene impacto positivo en productividad
Satyanarayana y otros (1977)	India	Trabajadores de industria	El peso/edad es un determinante significativo de la productividad
Deolalikar (1988)	India	Trabajadores agrícolas	Efecto significativo del peso/edad en la productividad agrícola e ingresos
Aldeman y otros	Pakistán	Hogares rurales, mayormente agrícolas	Estatura de los adultos es determinante significativo en los ingresos rurales
Haddad y Bouis (1991)	Filipinas	Cosechadores de caña de azúcar	Estatura de los adultos es determinante significativo en los ingresos rurales

Strauss y Thomas (1997)	Brasil y Estados Unidos	Hombres adultos	Estatura de los adultos e IMC son determinantes significativos en los ingresos rurales en Brasil. Sólo la estatura tiene efecto positivo en los ingresos en EEUU
Thomas y Strauss (1997)	Brasil	Población urbana	IMC y estatura adulta tienen impacto positivo en los ingresos de Mercado (1:2:2)
Spurr (1990)	Colombia	Cosechadores de caña de azúcar	Peso y estatura son determinantes significativos de la productividad
Immink y otros (1984)	Guatemala	Cosechadores de caña de azúcar y café	La estatura de los adultos tiene impacto positivo en productividad.

Fuente: Tomado de Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina (CEPAL, 2006).

Como una de las conclusiones más importantes de los efectos de la desnutrición, baja cobertura en la salud, educación y su consecuente impacto en la productividad, que se han podido evidenciar en el presente capítulo, se tiene que la prevalencia de estos problemas más temprano que tarde, se convierten en los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, y que ciertamente, tales condiciones no solamente se quedan en la esfera de lo privado, sino que impactan en una pérdida importante de fuerza de trabajo, con efectos económicos y sociales acumulativos en el largo plazo.

De manera que, la búsqueda de soluciones para estos problemas no es solamente de una cuestión de derechos, la ampliación universal de los servicios sociales básicos, deben estar fundamentados en decisiones de política, teniendo en cuenta los costos económicos que asume el conjunto de la sociedad.

4. LOGROS Y DESAFÍOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES: PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN SALUD Y EDUCACIÓN

4.1 Estado actual: alcances respecto a la perspectiva del enfoque de derechos y ciclo de vida

Tal como se mencionó en el capítulo II, una de las acciones concretas que ha implementado el último gobierno para mejorar las condiciones de las personas es el SPSU. Respecto a este último, ya se ha citado que es el enfoque del ciclo de vida y el de derechos los fundamentos teóricos que lo sustentan.

Por su parte, de acuerdo al enfoque del ciclo de vida, las políticas deben implementarse de forma intergeneracional ya que, la pobreza y la desigualdad precisamente afectan a las personas de diferente manera de acuerdo a la etapa de vida en la que se encuentran.

Uno de los elementos que hacen ideal al enfoque del ciclo de vida como fundamento de las políticas sociales es que, permite identificar aquellas necesidades que afectan a determinado sector de la población, y por lo tanto determinar medidas más específicas que tengan resultados más concretos en la reducción de la pobreza.

Al contrastar el papel que ha logrado desempeñar el SPSU y lo que plantea el enfoque del ciclo de vida, se puede concluir que la gestión del gobierno comprendido entre 2009 y 2014 obtuvo importantes avances. Lo anterior se concretizó con la implementación de programas que se centraron en las distintas etapas de los seres humanos.

Pese a la existencia de los programas mencionados (destinados desde la primera infancia hasta la adultez mayor), existe una gran deuda por parte del SPSU para cubrir las necesidades que las personas experimentan en sus primeros años de vida. Lo anterior debido a que, el sistema es en realidad adulto céntrico, destinando así la mayor parte de recursos a esta parte de la población, y por lo tanto; realiza un menor énfasis en el grupo de personas que se encuentran en otras etapas de su ciclo de vida.

Lo anterior tiene importantes repercusiones para el sistema en general ya que, al focalizar los programas de esta manera, se resta autenticidad y fuerza al enfoque de ciclo de vida, pues realmente, no se está priorizando la atención de aquellas necesidades que constituyen una de las mayores problemáticas del país (entre ellas el alto porcentaje de analfabetas

funcionales²). Dado que los primeros años de vida de los seres humanos, constituyen la etapa en la cual se desarrollan la mayor parte de las capacidades, debería ser esta la apuesta prioritaria del gobierno.

Respecto al otro pilar que fundamenta el SPSU, es decir, el enfoque de derechos; también es importante mencionar que se ha logrado avanzar considerablemente en la atención de las necesidades de las personas, dada su calidad de seres humanos.

Tal como se mencionó en el capítulo I de la presente investigación, el enfoque de derechos justifica la garantía de los derechos humanos de las personas porque, la privación de los mismos (derecho a salud, educación, vivienda digna, buena alimentación) es causa de la pobreza.

Además, otra de las características de este enfoque, es que permite establecer un conjunto de presupuestos mínimos imprescindibles, que refuerzan las bases legales contenidas en la Constitución para optimizar la dignidad humana y libertades individuales.

La existencia del enfoque de derechos en la formulación de la política social, para el caso de El Salvador, ha permitido generar las condiciones para crear instrumentos legales que comprometan al Estado a atender las necesidades de la población dentro de los límites que le permiten sus finanzas. Lo anterior se concretó a través de la Ley de Desarrollo y Protección Social, cuya aprobación se logró a finales del período presidencial de 2009-2014, generando a través de esta ley un gran avance en el aseguramiento de la cobertura de las necesidades de las personas.

En cuanto a los valores y principios de los derechos humanos, el SPSU ha logrado garantizar la no discriminación y la atención de los grupos vulnerables, ya que ha identificado a los sujetos de ayuda a partir de instrumentos como el mapa de pobreza y las Necesidades Básicas Insatisfechas. Lo anterior, ha permitido implementar los programas de forma gradual otorgando los beneficios de los mismos a quienes más lo necesitan.

Otros de los valores y principios de los derechos humanos son la participación, el empoderamiento, transparencia y rendición de cuentas. Respecto al enfoque de derechos,

² “Analfabetismo funcional designa la condición de aquellas personas que, a pesar de haber pasado por una institución escolar durante un tiempo determinado, no han alcanzado a lo largo de éste las competencias de lectura, escritura y cálculo consideradas básicas en el sistema educativo correspondiente, que les permita no solo desenvolverse en la vida cotidiana sino el posterior desarrollo sus capacidades”. (Unión Europea, 2010)

estos son los principios con los cuales el Estado sigue teniendo una gran deuda, ya que son pocos los programas del SPSU que permiten entrelazar la participación de las personas hacia las cuales se dirigen. Hay sin embargo, un pequeño esfuerzo por solventar esta problemática, a través del programa denominado Territorios del Progreso cuyo objetivo es precisamente lograr la articulación institucional con la participación ciudadana.

Respecto a la transparencia y rendición de cuentas también se ha logrado un avance considerable. A través de portales como Transparencia Activa, la creación de la Oficina de Información y Respuesta (OIR), la Ley de Acceso a la Información Pública, así como eventos de rendición de cuentas; ha sido posible que las personas conozcan los mecanismos de acción del gobierno y a su vez los recursos financieros que utiliza para llevarlos a cabo. Lo anterior no solo ha permitido un mayor control y vigilancia sobre las actividades del Estado, sino que aumenta la confianza de la población hacia las medidas que implementa este último.

El tercer principio por el cual se rige el enfoque de derechos es la indivisibilidad e interdependencia, el cual establece que todos los derechos deben ser disfrutados por las personas de forma simultánea y sin jerarquías.

Respecto a este último, el SPSU ha tenido un alcance moderado, debido a que se han logrado concatenar (en los programas que lo conforman) los derechos humanos vitales, que permiten que las personas tengan una mejor calidad de vida: la alimentación, educación, salud, vivienda digna, entre otros. Sin embargo, este principio se ha cumplido parcialmente, dado que el Estado tiene recursos limitados, la garantía de estos derechos solo se ha hecho efectiva para ciertas fracciones de la población, enfocándose en asegurar solo uno de ellos.

Finalmente, el principio de la universalidad es el que parece cumplirse con menor cabalidad. El ideal, es que los derechos humanos sean universales, y que por lo tanto, todas las personas tengan acceso a disfrutar los mismos.

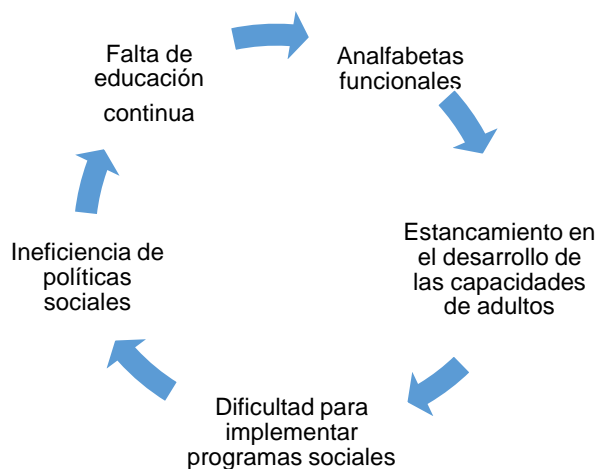
Sin embargo, es claro que por las condiciones de las finanzas del Estado Salvadoreño, es difícil lograr sistemas públicos de salud, educación, entre otros que estén disponibles para todos los salvadoreños, tal como se plantea idealmente en la concepción de derechos humanos. No obstante, es necesario reconocer que se ha logrado un avance considerable en el ejercicio de derechos en el país, a partir de la implementación de este enfoque en la planeación y ejecución de políticas sociales.

4.2 Principales limitaciones para una mejora en la cobertura de las dimensiones de la fuerza de trabajo

Una vez realizado el análisis respecto al alcance que ha tenido el SPSU en correspondencia a los enfoques teóricos que lo sustentan, es necesario mencionar aquellas limitaciones que se convertirían en obstáculos para que las necesidades de las personas puedan ser cubiertas, menos aún, desde una propuesta de la teoría del valor de la fuerza de trabajo.

Tal como se mencionó anteriormente, uno de los problemas invisibles a las investigaciones estadísticas en El Salvador, pero con importantes repercusiones para la población y para los hacedores de política; es la existencia de un alto porcentaje de analfabetas funcionales. Estos últimos se caracterizan porque, a pesar de tener capacidad para leer y escribir, la falta de una formación académica continua ha mermado dichas capacidades, impidiéndoles así llevar a cabo todas aquellas actividades que requieran de la lectura, escritura y aritmética para su propio desarrollo y el de su comunidad (Castillo, 2005).

Esquema 10. Efectos de los analfabetas funcionales sobre la capacidad de acción de las políticas sociales



Fuente: Elaboración propia

Esta limitación en las capacidades de las personas, se transforma en un componente que retroalimenta el problema de la falta de cobertura, convirtiendo este último en un círculo

vicioso. Este solo podría romperse al solventar las necesidades de la primera infancia, de manera que no es imposible pero, implicaría mayores esfuerzos por parte del Estado que vayan mucho más allá de motivaciones e intereses correspondientes a ciclos políticos, ya que los resultados de dichos esfuerzos solo podrían ser visibles en el largo plazo.

Por otra parte, existen ciertas debilidades por parte de STPP. Entre ellas, como primer punto, se puede mencionar que existe poco personal con conocimientos acerca de seguridad social, lo cual ciertamente dificulta el proceso de creación y preparación de políticas destinadas a esta área. Sin embargo, esta institución ha logrado dar una buena solución de corto plazo a este problema, ya que han recurrido a organizaciones internacionales como el BID y la CEPAL, principalmente, para llevar a cabo el trabajo que le compete.

Otra limitación es la visión que tienen las instituciones del Estado al tratar la cobertura de las necesidades insatisfechas de la población. Se evidencia que, dentro de la planificación y ejecución de programas, se ha dado poca importancia a la participación de las personas dentro de los mismos. Pese a que el enfoque bajo el cual se fundamentan los programas sociales ya no es asistencialista, aún es posible observar en la mayoría de ellos que la capacitación y la ayuda que se otorga a las personas sigue sin involucrar la participación de las mismas.

Uno de los ejemplos más emblemáticos de lo anterior, es la forma en que opera el programa Comunidades Solidarias (Rurales y Urbanas). Tal como se dijo anteriormente, este programa trata de suplir las necesidades relacionadas a salud y educación, a través de transferencias monetarias condicionadas, de aquellos grupos excluidos y más vulnerables. Sin embargo, el proceso bajo el cual se llevan a cabo los mismos, tiene un nivel de organización incipiente.

Lo anterior debido a que, pese a la existencia de reuniones comunitarias en las cuales se expresa la opinión y las necesidades de las personas; aún no existen procesos que retroalimenten los programas involucrando dicha participación, es decir, no existe un control en cuanto a los resultados en los niveles de bienestar en la comunidad, aspectos que solo pueden conocerse, a través de la opinión de los mismos participantes, y que además propiciaría una mejora en la eficiencia de dichos programas.

Finalmente, otra de las limitaciones que provienen de las instituciones encargadas de implementar las políticas sociales en El Salvador, es la falta de planificación y formalidad en los estudios previos que se requieren para llevar a cabo dichas políticas. De acuerdo a

STPP, se tiene la idea que es la academia (universidades, instituciones de estudios superiores), quienes deben encargarse de documentar las actividades que realiza el gobierno.

Sin embargo, la falta de documentación recopilada por la misma institución para la planificación de los programas sociales, no solo dificulta las investigaciones que quieran llevarse a cabo respecto a los programas que implementan, sino que genera una pérdida de continuidad en los procesos de implementación y planificación, que finalmente, termina en resultados menos eficientes de los que se obtendría con un proceso más ordenado y planificado de todos los procesos que se llevan a cabo.

Llegado a este punto, es necesario analizar estas limitaciones a la luz de la perspectiva del valor de la fuerza de trabajo, y es que, como se ha mencionado anteriormente; esta teoría resulta ser el pilar fundamental de esta investigación, ya que aborda las dimensiones del ser humano en toda su complejidad, es decir, concibe a la fuerza de trabajo, no como un simple insumo en el proceso de producción, sino como un conglomerado de condiciones físicas y espirituales que necesita una serie de satisfactores para asegurar su reproducción y la de su familia.

Según Montesino (2011), es necesario comprender que para que las sociedades sean realmente solidarias, e inclusivas:

“deben poseer una racionalidad reproductiva, y ello requiere estructurar un sistema económico, social y político sostenido en la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo, de la cobertura plena de su valor que no solo implica principios técnico-naturales sino también económicos, sociales, político, éticos, en una sola palabra, humanos”. (Montesino, 2011:148)

A partir de esto, se concluye que los programas gubernamentales deben ir orientados a propiciar procesos inclusivos, participativos, sostenibles, compositos, legítimos, etc. En este sentido, al analizar los programas llevados a cabo en el periodo 2009-2014, se deduce que pese a que el sistema ha realizado importantes esfuerzos para elevar las condiciones de vida de la población, no existe una estrategia o programa cuya lógica y objetivo sea asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo.

La mejora de condiciones que crean los programas anteriores, no se busca porque esta sea la principal fuerza productiva de una sociedad o porque genere impactos positivos en la economía al ser cubierta plenamente; al contrario, lo que se observa es (dado el enfoque en base al cual están hechos), que lo único que se proponen es solventar las necesidades de las personas porque su calidad de seres humanos así lo exige y porque, al identificar las necesidades que sufre cierta fracción de la población en una etapa definida de su ciclo de vida, resulta provechoso para las finanzas del Estado pues permite solventar problemas que en un futuro generaría una mayor erogación de fondos por parte del mismo.

4.3 Comparación entre los logros de los programas gubernamentales (2009-2014) y la propuesta de Max Neef

En primer lugar, resulta fundamental recalcar la importancia de analizar los programas gubernamentales que se han venido llevando a cabo en los últimos años (2009-2014), desde la perspectiva de Max-Neef, cuyos elementos conceptuales sobre los satisfactores sinérgicos, fueron abordados en el marco teórico de la presente investigación.

En este sentido, lo que se pretende en este apartado es verificar la compatibilidad o no de los programas sociales que se han venido implementando con esta concepción de los satisfactores, ya que estos últimos son los que suponen dar cobertura al valor de la fuerza de trabajo, especialmente aquellos que son sinérgicos.

La sinergia como la describe el autor en su libro “Desarrollo a escala humana” significa en sí misma:

“el comportamiento de un sistema completo, que resulta impredecible a partir del comportamiento de cualquiera de sus partes tomadas aisladamente”. (M-Neef, 1993:64)

Por lo tanto, tal como se ha mencionado en capítulos anteriores, los satisfactores sinérgicos, son aquellos que impulsan el desarrollo participativo y sostenible y generan un involucramiento exitoso de todos los miembros de una sociedad. Además, se diferencian de los satisfactores singulares, ya que los primeros contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades, pero al mismo tiempo, según Neef:

“el principal atributo de los satisfactores sinérgicos es el de ser contra hegemónicos, en el sentido de que revierten racionalidades dominantes tales como las de competencia y coacción” (M-Neef, 1993:67)

Es así, que estos satisfactores, permiten que la comunidad se impulse desde abajo para arriba, de tal manera que el Estado pueda asumir un rol estimulador de procesos sinérgicos a partir de los espacios locales, pero con capacidad de abarcar todo el ámbito nacional.

Es por ello que para analizar algunos de los programas contenidos en el SPSU, en el cuadro 18 se han clasificado a partir de la propuesta de la matriz de necesidades y satisfactores de Max-Neef (ver anexo).

CUADRO 22. CONTRASTACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (2009-2014) DESDE LA PERSPECTIVA SINÉRGICA DE MAX NEEF

PROGRAMA/SATISFACTOR	NECESIDAD QUE SATISFACE	RESULTADOS	TIPO DE SATISFACTOR	NECESIDAD QUE ESTIMULA
PROGRAMA DE DOTACIÓN DE UNIFORMES, ZAPATOS Y ÚTILES ESCOLARES	SUBSISTENCIA	*-Al disminuir las barreras económicas para acceder a la educación pública, la tasa de asistencia escolar aumentó en todos los niveles de educación que reciben la dotación, además 808 empresas proveedoras subieron de categoría entre 2011 y 2013 (770 cuenta propia pasaron a ser micro). Por otro lado, el gasto de los hogares en el paquete escolar cayó en promedio un 21.4% anual en la zona urbana y un 23% en la rural.	SINÉRGICO	PROTECCIÓN, PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN E IDENTIDAD
CIUDAD MUJER	PARTICIPACIÓN	*-El programa genera empoderamiento económico de la mujer, promoción de sus derechos, educación reproductiva y participación en el proceso productivo	SINÉRGICO	PROTECCIÓN, PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN, LIBERTAD
VASO DE LECHE	SUBSISTENCIA	*-Destinado a cuidar la nutrición y a dinamizar el sector de los pequeños productores	SINÉRGICO	PROTECCIÓN, PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN
PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN Y SALUD ESCOLAR (PASE)	SUBSISTENCIA	*-Destinado a cuidar la nutrición	SINGULAR	
PROGRAMA DE AGRICULTURA FAMILIAR (PAF)	SUBSISTENCIA	*-Ha sido exitoso en la promoción del empoderamiento de las comunidades rurales. Además, se redujo en 2% la desnutrición infantil en las familias participantes, el 60% de las familias diversificaron su producción y mejoraron su consumo y el 20% de las familias mejoraron las relaciones de equidad de género.	SINÉRGICO	SUBSISTENCIA, PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN
VAMOS A LA ESCUELA	ENTENDIMIENTO	*-Universalización de la educación	SINÉRGICO	PROTECCIÓN, PARTICIPACIÓN, CREACIÓN, IDENTIDAD
PROGRAMA NUESTROS MAYORES DERECHOS	SUBSISTENCIA	*-Mejora los ingresos de los adultos mayores que no tienen acceso a una pensión, sin embargo, esto no mejoró la participación de los participantes en las decisiones familiares importantes, pues un 73.95% dijo no ser tomado en cuenta.	SINGULAR	
PROGRAMA DE APOYO TEMPORAL AL INGRESO (PATI)	SUBSISTENCIA	*-Mejora los ingresos de las personas participantes y se mejoran las oportunidades de inserción laboral en 5 puntos, sin embargo, este es un programa temporal (6 meses) en el cual no hay una apropiación del programa por parte de los participantes, pues si se termina la ayuda gubernamental, esto limitaría la sostenibilidad del programa	SINGULAR	
BONOS DE SALUD	PROTECCIÓN	*-Acceso a salud a menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes	SINGULAR	
EQUIPOS COMUNITARIOS DE SALUD FAMILIAR (ECOS)	PROTECCIÓN	*-Además de mejorar el acceso a salud a las comunidades, estas últimas tienen altos niveles de participación y compromiso con este proyecto	SINÉRGICO	SUBSISTENCIA, PARTICIPACIÓN, PROTECCIÓN
INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA (ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS)	SUBSISTENCIA	*-Mejora el acceso a servicios básicos (agua, electricidad, etc)	SINGULAR	

Ahora bien, lo que se observa en el cuadro 18, son algunos de los programas contemplados en el SPSU, categorizados de acuerdo a la necesidad que satisfacen; una breve descripción de los resultados obtenidos, que son la base sobre la cual se han podido catalogar como satisfactores singulares o sinérgicos. Es decir, si dichos programas contribuyen simultáneamente a la satisfacción de otras necesidades, se categorizaron como satisfactores sinérgicos que están sombreados en celeste, mientras que si no lo hacen, y apuntan a la satisfacción de una sola necesidad, siendo neutros respecto de la satisfacción de otras necesidades se catalogan como singulares, que según Neef, esta suele ser una característica de los planes y programas de desarrollo, cooperación y asistencia, pues su atributo principal es ser institucionalizados.

Ahora, siempre analizando la categorización de estos satisfactores, es necesario recalcar algunos elementos de cada programa. El programa de dotación de uniformes y útiles escolares, además de haber logrado los resultados presentados en el cuadro 18, se consideró como un satisfactor sinérgico ya que en un principio el programa pretende cubrir una necesidad de subsistencia, sin embargo, al mismo tiempo estimula de gran manera la participación de los proveedores y su crecimiento empresarial, al igual que el programa “Vaso de leche” que además de asegurar la nutrición de los estudiantes, estimula la producción nacional y el desarrollo ganadero, mediante estas políticas.

Además, en las evaluaciones de impacto se constató que los niños que reciben las dotaciones se sentían más identificados y más incluidos, y que además las expectativas escolares de los padres habían crecido, pues ahora creían más factible que sus hijos e hijas llegaran a niveles de educación superior.

Sin embargo, es fundamental hacer una salvedad, y es que se podría decir que para que estos programas logren ser verdaderamente satisfactores sinérgicos, debe existir una mayor participación por parte de todos los actores, ya que según las evaluaciones realizadas, las instituciones de gobierno y las familias son quienes tienen menor calificación en la participación.

Esto se debe, a que si bien existen esfuerzos por realizar estrategias de empoderamiento de los padres, aun no se han implementado, y además no hay un mecanismo para que los niños y niñas participen en la ejecución y seguimiento del programa, lo cual significará grandes limitantes en cuanto a la sostenibilidad del proyecto.

Por otra parte, es necesario destacar que los programas de agricultura familiar (PAF), y el de Equipos Comunitarios de Salud Familiar (ECOS), son los que han evidenciado tener un mayor involucramiento por parte de las comunidades, propiciando así un mayor alcance de necesidades, ya que la participación y organización son fundamentales para que estos programas sean considerados sinérgicos.

Mientras que otros programas como el PATI y Nuestros Mayores Derechos, al consistir en la entrega de una ayuda monetaria, no propician la estimulación hacia la satisfacción de otras necesidades, y se observa una baja participación por parte de los beneficiarios y prácticamente una nula organización de los mismos, por lo tanto, se pone en riesgo la sostenibilidad de dichos programas, ya sea porque se termine la ayuda financiera por parte del gobierno o que caduque la duración del proyecto, es por ello que se deberían reestructurar o reorientar para obtener mejores resultados.

Siguiendo con lo anterior, por ejemplo; para el programa de dotación de útiles y uniformes, más del 50% de los proveedores involucrados como el 30% de los beneficiarios consideran que el cambio de gobierno, como la falta de fondos son algunos de los mayores problemas de sostenibilidad de estos programas.

Es de reconocer que los esfuerzos realizados en el periodo 2009-2014 en cuanto a la inversión social, ha traído muchos logros, sin embargo; estos esfuerzos aún carecen de ese elemento organizativo y de participación integral de los actores.

Además de los programas del SPSU, se ha consolidado lo que se llaman las Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales que se mencionaron en el capítulo anterior, las cuales están orientadas a buscar la participación ciudadana y suponen cubrir en el área urbana 25 municipalidades, mientras que en las Comunidades Solidarias Rurales, este componente supone ejecutarse en los 100 municipios de pobreza extrema severa y alta, buscando así aumentar la capacidad organizativa de las comunidades.

Sin embargo, el tipo de participación que tienen las comunidades solidarias tanto urbanas como rurales es escasa. En el área rural, existe un comité municipal que se reúne mensualmente, sin embargo, en este se limitan a discutir temas operativos y no existe una participación por parte de las personas que les permita incidir directamente sobre la orientación del proyecto, ni se recibe una retroalimentación de los programas por parte de la comunidad.

Por otra parte, en el área urbana, se pretendía que fuera el municipio que coordinara todo y se empoderara del proceso, sin embargo, aún se limitan a cuestiones operativas y el tipo de participación que se tenga depende en gran medida de los alcaldes, ya que en muchos casos, son estos los que no convocan a las personas de las comunidades.

A pesar de estos problemas de participación y organización en Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales, existen otro tipo de iniciativas, como los llamados: “Territorios de Progreso”. Son 33 territorios con los que se ha suscrito convenio, pero por el momento únicamente existen acciones concretas en la Bahía de Jiquilisco, al Norte de Morazán, San Miguel y La Unión. Ahora, la diferencia con “Comunidades Solidarias” radica en que la participación por parte de las comunidades es más activa, ya que participan asociaciones de mujeres, de jóvenes, cooperativas, gremiales, ADESCO, asociación de productores, comités ambientales, juntas de agua, etc.

Si bien el tiempo que tienen de operar estos “Territorios de Progreso” es muy poco para identificar impactos, sí se observan resultados significativos, principalmente en cuanto a la planificación de los proyectos en base a las demandas de los territorios, el involucramiento de la sociedad civil organizada y la fuerte participación de mujeres y jóvenes.

Entre el año 2011 y 2013 en estos territorios, ya se ha consolidado la Asociación Comunal Empresarial de Productoras y Productores Integrales, que con la ayuda de este programa y Conamype ya producen 30 tipos de productos de belleza, tienen una marca propia y poseen un espacio de ventas en el Parque Central de San Miguel. Además, se ha aprovechado el potencial agropecuario del territorio, se ha fortalecido la pesca artesanal, y otras personas de la comunidad han sido capacitadas en costura, belleza y estética.

Cabe aclarar que si bien se han obtenido buenos resultados en estos territorios, aún hace falta profundizar los procesos, sin olvidar que las acciones estatales deben ir en concordancia con las demandas de las propias comunidades.

Ahora bien, a partir de lo analizado anteriormente y según esta perspectiva, se concluye que: Un desarrollo orientado hacia la satisfacción de las necesidades humanas no puede estructurarse desde arriba hacia abajo.

“No puede imponerse por ley ni por decreto, y por tanto, solo puede emanar directamente de las acciones, aspiraciones y conciencia creativa y crítica de los

propios actores sociales que, de ser tradicionalmente objetos de desarrollo, pasan a asumir su rol protagónico de sujetos” (Neef, 1993: 67)

Y lo que ocurre y observamos en la realidad, es que las políticas estatales muchas veces fomentan relaciones de dependencia, que van de arriba hacia abajo: “*de lo macro a lo micro, de lo internacional a lo local, y de lo social a lo individual*”. Sin embargo, lo que se necesita es romper con esa dependencia y promover la auto-dependencia que según Neef genera efectos sinérgicos y multiplicadores, porque van de abajo hacia arriba, de tal manera que “*si se estimula la auto-dependencia local se estimula la auto-dependencia regional y esta estimula la auto-dependencia nacional*”. (Neef, 1993: 88)

En este sentido, son los espacios comunitarios los que permiten potenciar el desarrollo de los territorios, por lo que se necesitan políticas alternativas que busquen estimular la participación y organización de sujetos sociales capaces de ser los propios autores de un desarrollo autónomo, auto sustentado e integral, y de esta forma garantizar la sostenibilidad de los proyectos. Por tanto, la participación del Estado debe ser, según este enfoque, estimuladora de procesos sinérgicos.

4.4 Propuesta de mejora de políticas públicas desde el enfoque de la teoría del valor de la fuerza de trabajo

4.4.1 Alimentación

Ya se ha demostrado a lo largo de la presente investigación, la incidencia que una buena nutrición tiene en la productividad individual y agregada de los trabajadores; de igual manera se han presentado los esfuerzos que desde el Estado se están llevando a cabo, con la finalidad de acercar la canasta alimentaria de referencia a las condiciones idóneas de ingesta mínima necesaria de las personas.

Sin embargo, la alimentación es solo una proporción del valor de la fuerza de trabajo, pues esta, necesita más que una cantidad determinada de calorías para reproducirse y desplegar sus potencialidades, lo que significa que una canasta de referencia que pretende aproximarse al valor concreto de la fuerza de trabajo, debe incluir otras dimensiones, como educación, salud, vivienda, recreación, cultura, entre otras, que garanticen la posibilidad de producción y reproducción de los trabajadores y sus familias.

En este sentido, debe establecerse una “Canasta Básica de Subsistencia”, con la cual se garanticen por lo menos las condiciones mínimas vitalicias de un hogar promedio.

Dicha canasta, debe incluir aquellos satisfactores que respondan a la cobertura de necesidades de: subsistencia, participación, dignidad, protección, afecto, identidad, ocio, creatividad, libertad y entendimiento (Montesino 2007: 102).

Ciertamente, es complejo tratar de estructurar un referente del valor concreto de la fuerza de trabajo, que cumpla con tales requerimientos; no obstante, se debe iniciar por lo menos, con el involucramiento de la sociedad en la construcción de la misma, puesto que las necesidades tienen un vínculo muy estrecho con las capacidades, tal que, estas no pueden ir separadas, pues la productividad es el resultado de las capacidades de las personas, y estas capacidades son a su vez, el resultado de su condición como seres humanos.

En este apartado, se realizará una propuesta exclusivamente desde el punto de vista de la alimentación, pues aunque ya se haya recalcado que esta es solo una de las dimensiones de la fuerza de trabajo, es una de las que deben cubrirse desde la concepción de la vida, ya que esta condiciona o condicionará en gran medida las capacidades humanas y productivas.

- **Configuración de una canasta básica alimentaria orientada a la mejora de las políticas públicas**

Dadas las premisas anteriores, se presenta a continuación una serie de medidas que se consideran necesarias y pertinentes, para que esta vaya más allá de un mero instrumento de medición de pobreza, o como referente de los requerimientos mínimos calóricos, sino más bien, se convierta en un instrumento de política pública, que involucre a diversos sectores de la población, y cuya estructuración rompa con el esquema de verticalidad.

Propuestas:

a. Conformación de mercados locales: en tanto la canasta básica alimentaria este constituida por alimentos que además de ser nutricionalmente adecuados, sean de carácter endémico, la conformación de mercados locales o redes de abasto que garanticen el acceso físico a los alimentos, puede contribuir además a incentivar la producción en los territorios, disminución de los precios (vía disminución de costos de transporte), y surgimiento de un círculo virtuoso que ayude a las personas a superar el umbral de la pobreza (de los productores locales por ejemplo).

Además, con tales iniciativas, se promovería la mayor cobertura de otras necesidades, derivadas del ahorro en el gasto alimentario familiar.

b. Conformación de canastas alimentarias atendiendo al ciclo de vida: La configuración de una canasta que atienda a diferentes grupos etarios o etapas de vida, sigue siendo uno de los pendientes que se presentan en el rubro, pues, tanto la actual CBA, como la CBA propuesta (abordada en el capítulo II), están pensadas para un adulto promedio, sin embargo en niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes, u otros grupos poblacionales, los requerimientos de ingesta alimentaria y aprovechamiento biológico, son obviamente diferentes al del patrón típico, es por ello que debe considerarse la construcción de no una, sino de varias CBA, que atiendan el ciclo biológico de las personas.

c. Conformación de canastas alimentarias temporales: El diseño de una CBA que contemplen en su composición alimentos sustitutivos, de acuerdo al ciclo de producción, puede garantizar un mayor acceso a los alimentos y el aseguramiento de los mismos durante todo el año, así como una dieta diversa. Para ello, se requiere mapear qué alimentos se

producen, en qué tiempos y a cuáles sustituyen, e informar a la población para que su consumo se oriente en ese mismo sentido.

d. Actualización de los patrones de consumo: Si bien es cierto, el patrón de consumo se fundamenta en gustos y preferencias, y estas no cambian de manera frecuente, la conformación de las canastas debe basarse en patrones actualizados, pues las necesidades están en función del contexto histórico y social, el cual es dinámico, y un desfase de 8 años (como la CBA propuesta, basada en la ENIGH 2006), puede significar una lectura errónea de lo que realmente se requiere en la actualidad.

Estas medidas, van encaminadas a la mejora de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo, pues, aunque una variación en la canasta básica alimentaria no signifique automáticamente una variación en el nivel de ingresos de la población, da claridad acerca de las brechas existentes, ayudando así a identificar los grupos prioritarios de atención, es decir, señala el punto de partida de la gradualidad de la inversión social.

4.4.2 Propuesta para mejorar la democracia económica

El monopolio de los medios de producción en manos de capitalistas es lo que garantiza que estos concentren, generalmente, todas las decisiones que son tomadas dentro de las empresas, sin considerar las posiciones de los trabajadores. Este monopolio de los medios de producción ha posibilitado niveles dramáticos en la concentración de la riqueza: según OXFAM (2014: 2), las 85 personas más ricas del planeta poseen la misma riqueza que la mitad más pobre de la población mundial.

En ese sentido, la forma de gestión económica-empresarial en El Salvador debe conciliar las voluntades de los capitalistas con los de la fuerza de trabajo, principalmente mediante una institucionalidad que posea un amplio respaldo ciudadano, lo que podría mejorar la democracia económica del país.

Propuestas:

a. Correlación favorable de fuerzas políticas: Por tal motivo, es importante darle relevancia a sectores que tradicionalmente han sido excluidos de las decisiones políticas. En

definitiva, es esencial el apoyo de la ciudadanía y movimientos sociales organizados, para que estas propuestas tengan viabilidad.

b. Creación de instrumentos legales: En estos se debe plasmar el aporte fundamental que realizan los trabajadores en las empresas productivas. El objetivo de dichos instrumentos es garantizar que los trabajadores, en su condición de únicos generadores de valor, no sean excluidos en la toma de decisiones de las unidades productivas en donde ellos operan. Actualmente, en el código de trabajo está establecido que trabajadores y empresarios lleguen a acuerdos para el establecimiento del salario mínimo. Se debe de ampliar la reglamentación para dejar establecido que muchas de las decisiones fundamentales de una empresa tendrán que ser validadas en conjunto con los trabajadores.

c. Creación de comités ejecutivos: En estos deben haber representantes de los empleadores y trabajadores. Se debe establecer el tamaño mínimo de las empresas en donde será obligatorio la creación de estos comités, tomando criterios como el número mínimo de empleados. En Alemania se estableció su creación obligatoria en empresas con más de 50 empleados. (Greifenstein, 2011: 14).

d. Existencia de una cogestión orgánica: Es decir, que en las instancias en donde se tomen las decisiones exista una igualdad de representantes de los trabajadores y de los capitalistas.

e. Inclusión de diversidad de actores: Además de los trabajadores organizados, el modelo de cogestión podría incluir a representantes de la sociedad civil organizada en las decisiones empresariales que tengan impactos externos a la empresa. Un ejemplo de impacto externo a la empresa podría estar relacionado a la temática ambiental, entre otros temas.

f. Derecho a veto de los trabajadores: Este debe establecerse para determinadas decisiones, principalmente las que puedan representar efectos adversos en la reproducción de la fuerza de trabajo.

g. Cogestión en empresas públicas: Para el caso de las empresas públicas se debe mantener el principio de la cogestión. Esto garantizaría una mejor transparencia y podría revertir procesos de burocratización que no sean favorables a la ciudadanía.

h. El modelo de gestión debe incluir la opción de autogestión “asociada”: Es decir, se debe incluir e incentivar la creación de cooperativas y asociaciones productivas. Este tipo de asociaciones deben aprovechar las economías de escala y la creación de redes para potenciar la producción y el comercio de mercancías.

i. Acompañamiento Estatal: El Estado debe apoyar muy fuertemente a las cooperativas, asociaciones, y a las micro y pequeñas empresas en general. Estos son los sectores que brindan ocupación a la mayor parte de la fuerza de trabajo, por lo que la creación de líneas de créditos estatales podría ayudar para la modernización de estas unidades productivas. Esta propuesta se relaciona muy fuertemente con el punto anterior.

El objetivo de los puntos anteriores, es que decisiones importantes dentro de las empresas, como la determinación de los salarios, estén determinados en gran medida por los propios trabajadores.

El caso de Alemania es un ejemplo que confirma que la democracia económica genera muchos beneficios. En este país, en 1976 se puso en marcha una Ley de Cogestión, que fue impulsada por la presión de los sindicatos. De acuerdo a Greifenstein (2011: 16), este tipo de gestión compartida debería “asegurar que los aspectos laborales sean tomados en cuenta en la formulación de la política empresarial”.

Greifenstein (2011: 10-11) señala que, en un principio, en Alemania se justificaba su existencia debido a los beneficios de pacificación democrática y en la profundización de la democracia económica y social. Sin embargo, en años recientes han surgido diversos estudios que comprueban que existen impactos positivos en la eficiencia económica. Así por ejemplo, “la comunicación entre actores sociales con intereses divergentes promueven la innovación” (Greifenstein, 2011: 10-11). Además, hay estudios que demuestran que la cogestión genera efectos positivos en la productividad y las ganancias de las empresas (Renaud, 2008, citado en Greifenstein, 2011: 25). Sin embargo, actualmente la cogestión en Alemania enfrenta algunas dificultades, y se ha puesto en duda la independencia que poseen los trabajadores con respecto a las patronales.

Tomando en cuenta la experiencia alemana, y si se acepta que es deseable que las empresas productivas guíen sus decisiones de acuerdo a las necesidades de la sociedad en su conjunto, la participación activa de los trabajadores en la toma de decisiones

empresariales es fundamental para construir un modelo que garantice la reproducción de la fuerza de trabajo.

4.4.3 Propuesta para mejorar la organización y participación comunitaria desde la descentralización de la gestión

Uno de los elementos que hacen posible el buen funcionamiento del entorno social bajo el cual conviven los seres humanos es la forma en que este es gestionado. Los gobiernos son las entidades que se encargan de esta gestión, y una de las características de las administraciones actuales es que diseñan y ejecutan las políticas sociales sin tomar como punto de partida las necesidades de las personas hacia las cuales están dirigidas. Ante ello, resulta necesaria una reestructuración en la administración gubernamental que permita involucrar dichos intereses colectivos.

Para poder llevar a cabo lo anterior, es necesario asegurar la existencia y la disponibilidad de canales de comunicación entre la sociedad y las instituciones que ejecutan los proyectos y programas sociales. Para concretar lo antes expuesto, se recomienda descentralizar el proceso que se lleva a cabo para la planificación e implementación de las políticas sociales a través de una mayor participación de los gobiernos locales como ejes de desarrollo territoriales, ya que son estos quienes tienen la posibilidad de acercarse a la población hacia la cual se dirige.

Algunas de las motivaciones que justifican lo antes propuesto es que los gobiernos locales son más accesibles desde el punto de vista geográfico; las personas no tendrían que recorrer grandes distancias para expresar sus necesidades y la participación en la toma de decisiones en los proyectos que las involucran. Por otro lado existe afinidad en las potencialidades y especificidades que, sin duda, facilitan la comprensión y el tratamiento de las carencias que buscan solventarse.

Sin embargo, desde la perspectiva de la teoría del valor de la fuerza de trabajo no solamente es necesario transformar la forma de gobierno, sino que se trata de fomentar la intervención de los seres humanos organizados socialmente. Desde esta perspectiva, tanto la organización como la participación de las comunidades, resulta fundamental no solo para

garantizar la sostenibilidad de cualquier tipo de programa gubernamental o no gubernamental, sino que también para lograr un verdadero desarrollo en los territorios

Tal y como se mencionó en el apartado anterior, actualmente existen iniciativas y esfuerzos por parte del Gobierno para generar espacios de participación ciudadana, sin embargo, estos carecen de un involucramiento directo de los actores en la orientación de los proyectos. Es necesario, por tanto, que las autoridades gubernamentales mejoren los esfuerzos en esta área y que propicien los espacios comunitarios adecuados, ya que entre el año 2011 y 2012, a este eje de gestión territorial, fue al que se le destino una menor cantidad de recursos, representando únicamente un 4.9% del presupuesto.

Lo anterior, desde una visión del valor de la fuerza de trabajo es inconcebible, ya que más allá de un problema de financiación, lo que se necesita son procesos que rompan el esquema de dependencia y asistencialismo y se transformen en proyectos en donde las comunidades sean autogestionarias de su propio desarrollo. En este sentido, necesariamente debe existir una nueva forma de organización social “desde abajo hacia arriba” y que permita así un perfil completamente diferente de participación, en donde las personas puedan influir en la orientación de los proyectos, y en las decisiones más fundamentales, ya que serán ellos los beneficiarios de los mismos.

Resulta entonces, que desde esta perspectiva, el papel que debe jugar el Estado es de promover procesos sinérgicos, en tanto que posibiliten la satisfacción simultánea de otras necesidades dentro de las comunidades. Además, el Estado debe ser un facilitador de los procesos y no entorpecer el trabajo de las mismas, en el sentido de que la asistencia profesional y técnica que se ofrezca debe atender a la lógica de organización de estos colectivos.

Es importante además, que el Estado conciba este tipo de organización y participación comunitaria, como la forma más viable de responder a las necesidades de los territorios, ya que esto garantiza un desarrollo integral de los municipios. Lo que se propone es que mediante la conformación de consejos comunales, las personas participen directamente en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos, ya que el Estado debe responder a las demandas hechas por los municipios, pues son las mismas personas las que pueden identificar de mejor manera las necesidades y soluciones a los problemas que enfrentan, aprovechando las peculiaridades, potencialidades y recursos de las comunidades.

Para lograr esto, es indispensable una adecuada articulación entre las autoridades gubernamentales y los grupos comunitarios, pues de esta manera se facilita la retroalimentación y el intercambio de ideas y experiencias con los proyectos realizados. Sin embargo, es aún más importante generar los mecanismos necesarios para que previo a la realización de este tipo de proyectos, se dé un proceso de formación educativa en cuanto a los beneficios de la organización, cooperativismo y solidaridad en las comunidades, pues solo mediante este tipo de formación, las personas pueden tener las iniciativas y aspiraciones para llevar a cabo acciones concretas en pro del bienestar de toda la comunidad.

Por otro lado, se recomienda generar mecanismos que permitan articular las actividades productivas que resulten de los programas ejecutados en las diferentes municipalidades. Con ello sería posible construir una propuesta que vaya concatenado gradualmente diversos sectores del país como un todo, sin descuidar las peculiaridades de las necesidades de cada sector.

Finalmente, al otorgar un mayor peso a las municipalidades, se espera que estas tengan un papel más activo en la compilación de información respecto a los proyectos que se ejecutan en sus localidades. Generalmente la información estadística y cualitativa respecto a las políticas sociales ejecutadas está disponible a nivel departamental, lo cual impide conocer el verdadero alcance que tienen los proyectos en los territorios más pequeños y alejados.

Lo anterior haría posible retroalimentar las políticas sociales a partir de un criterio más amplio proveniente de una mayor cantidad de personas y en particular de aquellas que más lo necesitan, permitiendo así generar procesos más inclusivos y participativos.

CONCLUSIONES

Finalizada la presente investigación, es necesario concluir con los siguientes puntos que, se considera, son los resultados más importantes de este estudio.

- **Evolución de la inversión social**

Se logró identificar que la década de los 80 hasta el 2005 aproximadamente, significó un desaprovechamiento de los recursos que se pudieron haber destinado para potenciar la inversión social, orientada al desenvolvimiento de las capacidades de las personas. Este comportamiento es atribuible, en un principio, a los cambios de prioridad del Estado, que se evidenció en la concentración de los recursos en la Defensa y Seguridad.

Por otro lado, la década de los 90 se caracterizó por la búsqueda del crecimiento económico y generación de riqueza, que obedecía a la lógica del modelo neoliberal la cual buscó progresivamente dejar al margen la participación del Estado y lo que es todavía peor, asumir casi de manera axiomática que de esta forma se elevaría el bienestar social. Además, se constató que los periodos de mayor inversión social (a partir del 2005), se han traducido en mejores resultados en cuanto a indicadores de bienestar como: el incremento de la matrícula escolar, la mejora de los ingresos, el incremento en la atención de salud preventiva, se dinamizó el sector de las micro y pequeñas empresas, se mejoró el acceso a los alimentos, las capacidades y oportunidades para la inserción laboral, la organización y participación de las comunidades, entre otros.

- **Programas sociales (2009-2013)**

Es posible observar que la intervención realizada a través de la política social y concretamente el SPSU en el periodo de 2009-2013 ha resultado ser una inversión y no un gasto. Lo anterior se justifica en primer lugar, en términos financieros, ya que al ser los gastos considerados como erogaciones de fondos que se hacen para financiar actividades o bienes que se consumen en el instante, resulta contradictorio llamar peyorativamente “gasto” a lo que se destina a mejorar el bienestar social, pues tal y como se ha evidenciado, los resultados positivos de la misma han sido diversos, y precisamente por eso se considera una

inversión, ya que está contrario al gasto, financieramente se considera como egresos efectuados sobre los cuales se espera recibir un beneficio en el futuro.

Por si esto fuera poco, el beneficio de estos desembolsos se justifica en su capacidad de lograr satisfacer necesidades de manera simultánea, pues tal como se mencionó en el capítulo 4, algunos de estos programas han sido categorizados como sinérgicos, aunque al ser estos calificados como impulsores del desarrollo participativo, estos proyectos aún necesitan mejorar este factor de participación para generar un involucramiento exitoso de todos los miembros de la sociedad.

En este sentido, siempre refiriéndose a los logros de estos programas, es importante concluir que los resultados de los mismos en términos del enfoque de derechos y ciclo de vida han sido beneficiosos, sin embargo, aún hace falta profundizar los procesos, sin olvidar que las acciones estatales deben ir en concordancia con las demandas de las propias comunidades, y que las personas deben ser artífices de su propio desarrollo. Además, estos proyectos aún tienen la gran deuda de cumplir con la universalidad, en congruencia con el enfoque de derechos humanos, y la mejora de mecanismos para atacar los problemas que se gestan en la primera infancia, entre otras limitantes abordadas en el capítulo 3.

- **Evidencia productividad:**

La cobertura del valor de la fuerza de trabajo implica que los trabajadores tengan una vida plena, lo que exige que estos tengan la posibilidad de desarrollar sus capacidades físicas y cognitivas. Es por esto que la simple acción de garantizar una adecuada retribución hacia la fuerza de trabajo, trae efectos positivos en la productividad. Sin embargo, dado que en el capitalismo los medios de producción se concentran en pocas manos, en países subdesarrollados existen una gran cantidad de personas que se enfrentan a muchas dificultades para satisfacer las dimensiones básicas que conforman el valor de la fuerza de trabajo.

Para evitar un círculo vicioso, en donde los trabajadores no reciban una adecuada retribución por su esfuerzo ni estos logren mejoras en su productividad, es fundamental garantizar a todo individuo el acceso a servicios como educación, salud, y en general una vida digna. Y

aquí el Estado juega un papel importante, debido a que puede llevar a cabo políticas tributarias y de gasto que sostengan políticas y programas sociales. El papel redistributivo del Estado permite crear políticas para que toda la sociedad, sin exclusiones, se beneficie del crecimiento económico.

Por tal motivo, en la presente tesis se realizó una estimación del efecto redistributivo del gasto público en educación. Aunque los resultados demuestran que los quintiles de menores ingresos son los más beneficiados, y que este gasto es progresivo, el impacto neto es muy reducido, lo que lleva a deducir que el gasto público total del gobierno es insuficiente.

Por otro lado, en el apartado 3.1.2 se presentó abundante evidencia empírica que demuestra que asegurar la salud, la educación, y la alimentación de forma adecuada, trae efectos positivos no solo para los individuos, sino para la economía en general. De esta manera, el gasto social se transforma en inversión social. Con una lógica similar, y a manera de ilustrar los efectos negativos de la no intervención del Estado, se realizaron estimaciones que visibilizan el costo económico de algunos problemas sociales.

Luego de realizar las estimaciones, se encontró que los costos económicos de la repitencia estudiantil generada por problemas económicos familiares y por problemas de salud, sumaron más de \$6 millones en su conjunto. Además, también se estimó la pérdida de productividad debido a la mortalidad infantil asociada a desnutrición para el año 2012, lo que dio un resultado de \$12.7 millones. Indudablemente estas estimaciones tienden a subvaluar los costos económicos, sin embargo, son suficientes para evidenciar que la inversión social posee efectos positivos sobre la eficiencia económica, debido a que genera un ahorro de los gastos adicionales que destinan los gobiernos para atender problemáticas sociales.

- **El papel del Estado para garantizar la cobertura del valor de la fuerza de trabajo**

Una vez constatadas las amplias brechas entre salarios y cobertura de necesidades en El Salvador, y ante la imposibilidad y renuencia de la empresa privada para mejorar estas condiciones de subsistencia, se concluye que la intervención gubernamental para garantizar que estas necesidades sean llenadas es imprescindible. Además, el Estado debe buscar romper con la dependencia y asistencialismo y promover la autodependencia de los territorios, por tanto, su participación en estos procesos debe ser estimuladora de procesos sinérgicos.

Dicho en otras palabras, el Estado debe buscar el empoderamiento y participación de los individuos y esto se logra según A. Sen, cuando la sociedad y las instituciones, están involucradas, se coordinan y ajustan entre ellas. Es decir, esto lo que permite es que las personas alcancen las metas de desarrollo que se proponen pero en función de sus propias elecciones y decisiones.

- **Compatibilidad de teorías: Cobertura del valor de la fuerza de trabajo, enfoque de derechos y ciclo de vida**

En la presente investigación se ha retomado tanto el enfoque de derechos, del ciclo de vida, y de la teoría de la cobertura del valor de la fuerza de trabajo, que ha constituido un pilar teórico fundamental, sin embargo, es importante concluir que más allá de ser contradictorias, estas teorías son en cierta medida complementarias y han servido para enriquecer el análisis desde cada una de sus perspectivas.

- **Importancia del consenso social: Estado, trabajadores y empresarios**

Se ha recalcado anteriormente, que la participación del Estado en este proceso de política social es fundamental, lo cual resulta claro, pero lo que no es evidente a primera vista es que estos procesos de participación deben ser integrados en un consenso social, en el cual no intervenga únicamente el Estado, sino además, empresarios y trabajadores. La participación de los trabajadores en las decisiones empresariales, no es una práctica generalizada y menos aún en economías subdesarrolladas como la salvadoreña.

Se ha logrado concluir en esta investigación, que es esencial encaminarse a un modelo que garantice que la capacidad de influencia de los trabajadores dentro de las decisiones productivas empresariales sea real, de tal manera que las empresas guíen sus decisiones de acuerdo a las necesidades de la sociedad en su conjunto, y el Estado, por su parte, debe acompañar el proceso de cogestión mediante el establecimiento de leyes y fortalecimiento de la institucionalidad, y con ello garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo.

- **Políticas de Estado y problemas estructurales**

Se concluye que estos procesos de inversión social no deben ser aislados, y por tanto deben ir acompañados de políticas de Estado que busquen resolver otros problemas estructurales

del país. Ya que se ha evidenciado, que a pesar de que se logren efectos positivos, si estos no van acompañados de mejoras en la economía en general, estos resultados serán mermados.

En este sentido, dado que se está hablando de una mejora en las capacidades y potencialidades de las personas, si se posee un mercado laboral deficiente y una economía desarticulada, esto no se traducirá en un pleno aprovechamiento.

- **La cobertura del valor de la fuerza de trabajo y el desarrollo**

Finalmente, una de las conclusiones más fundamentales es que el desarrollo no debe entenderse como crecimiento, es algo más complejo, que involucra capacidades, participación, libertad, condiciones de subsistencia y laborales adecuadas, consenso social, etc. En donde el funcionamiento normal de la fuerza de trabajo y el correspondiente aprovechamiento tecnológico en el proceso productivo, juegan un papel determinante. De esta manera, al concluir que la fuerza de trabajo es la fuerza productiva más importante de una sociedad, se sugiere inevitablemente que una cobertura insuficiente impactará negativamente en su desempeño y de la economía, obstaculizando así un pleno desarrollo.

En otras palabras, en la presente investigación se constata que de no cubrirse estas tres necesidades básicas abordadas en el estudio (alimentación, salud y educación), se generará una cadena de efectos negativos en la economía que más tarde o más temprano comprometerá la fuerza laboral del futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila & Briceño (2011). *Inversión En La Salud – Crecimiento Económico Y Desarrollo Humano En La República Bolivariana De Venezuela. Período 1990-2008*. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, vol. 7, núm. 11, Venezuela.
- Albert y Davia, (2003). *Salud, salarios y educación*. Universidad de Alcalá y Universidad Castilla de la Mancha. Revista de Economía Pública (2/2004). España.
- Bravo, R. (2000). *Condiciones de vida y desigualdad social una propuesta para la selección de indicadores*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bellei, C. (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. UNESCO. Santiago de Chile.
- Beneke, M. (2014). *Apoyo Temporal al Ingreso: Evaluación de impacto*. FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social). San Salvador. [En línea] Disponible en: http://www.sne.gob.sv/media/2972/6-presentacion_evaluacion_pati_-_margarita-20may14.pdf
- Castaneda, I. y J. Rivera, (2010). *Pobreza extrema y política nacional de seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador (2000-2008)*. Tesis para optar al grado de Licenciada en Economía. El Salvador, Departamento de Economía, UCA – Antiguo Cuscatlán.
- Caraballo, M., (1996) *Salarios, productividad y empleo: la hipótesis de los salarios de eficiencia*. Cuadernos de Estudios Empresariales, numero 6. Servicio de Publicaciones UCM, Madrid 1996.
- Cardona, M. et. al, (2007) *Capital Humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral*. Tesis de investigación. Colombia, Grupo de Estudios Sectoriales y Territoriales, Universidad EAFIT- Medellín [En línea] disponible en: <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/cuadernos-investigacion/article/view/1287/1166>

- CEPAL (2006). *Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- CEPAL (2010) *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [En línea] Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-II-educacion-preliminar.pdf>
- CEPAL, (2012). *Panorama Social 2012*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [En línea] Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/48455/P48455.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl#>
- Currais y Rivera, (2005). *La inversión en salud como gasto público productivo: un análisis de su contribución al crecimiento económico*. Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Coruña. España.
- Del Castillo, J. (2005) “Redefinición del analfabetismo: analfabetismo funcional”, *Revista de Educación*, Año 2005, número 338, Departamento de Inspección Educativa. (Islas Baleares) pp 273-284, [En Línea] disponible en: http://www.revistaeducacion.mec.es/re338/re338_17.pdf
- Díaz, J.; Gabriel, M. y Navarrete, D. Vanessa, S. (2009). *El gasto público en Educación en El Salvador: Una perspectiva Nacional y Territorial*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Economía. El Salvador, Departamento de Economía, UCA – Antiguo Cuscatlán
- FAO (2000). *Estado Mundial de la Agricultura y la alimentación*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. [En línea] Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/017/x4400s/x4400s.pdf>
- FAO (2013). *Estado Mundial de la Agricultura y la alimentación*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. [En línea] Disponible en: www.fao.org/publications/sofa/es/

- FAO (2010). “Folleto formativo N°34: El Derecho a la Alimentación Adecuada”. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. [En línea] Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>
- Fernández, Andrés & Rodrigo Martínez (2007), *El costo del hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Galdámez, E. (1993). “El Programa de Ajuste Estructural en El Salvador: algunos indicadores de sus resultados económicos”. *Revista Realidad*, No. 32, UCA.
- Garnier, L. (1994). *La Inversión Social y el Costo De Las Oportunidades Pérdidas*. Santiago de Chile. CEPAL-UNICEF-SECIB. [En Línea] Disponible en: www.cepal.org/publicaciones/xml/4/7904/lcg2144E_cap5.pdf
- Greifenstein, R. (2011) *Perspectivas de la cogestión empresarial en Alemania ¿Paralización injustificada de la obra política?* Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, (ILDIS), Informe comisionado por el Departamento de Política Económica y Social de la Fundación Friedrich Ebert. [En Línea] library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08727.pdf
- Guerra, et al. (2007). *Análisis De La Relación Existente Entre La Inversión En Capital Humano Y Desempeño Económico Y Social En El Salvador*. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). San Salvador. El Salvador.
- Gutiérrez, M. (2014), Programa de dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares para estudiantes de parvularia y básica de centros educativos públicos y subsidiados: Presentación de resultados de la evaluación. Econometría. Colombia. [En línea] Disponible en: http://www.sne.gob.sv/media/2969/5-presentaci_n_evaluaci_n_uniformes-may14.pdf
- Gutierrez&Bertozzi (2003). *La brecha en salud en México, medida a través de la mortalidad infantil*. México DF.
- INCAP (2006). *La Canasta Básica en Centroamérica*. Instituto de nutrición de Centroamérica y Panamá. [En línea] Disponible en:

<http://www.iaip.gob.hn/transparencia/pdf/Regulacion/exoneraciones/canasta%20basica/La%20Canasta%20Basica%20de%20Alimentos%20en%20CA.pdf>

- Ley de Desarrollo y Protección Social. Decreto N° 647. Diario Oficial de la República de El Salvador N° 68, Tomo N° 403. San Salvador, 9 de abril del 2014.
- López-Rodríguez, Muñoz & Muñoz (2009). "Gasto público en salud, crecimiento económico y elasticidad de sustitución: resultados para la economía española 1985-2003. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. Lecturas de Economía, núm. 70, enero-junio, 2009. Colombia.
- Marroquín, E. (2006). *Análisis Del Capital Humano, Productividad Y Crecimiento Económico, Desde La Perspectiva De La Función De Producción*. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.
- Martínez, J. (2013) *Apuntes guía de la cátedra Historia del Análisis Económico II*.
- Martínez, R.; Palma, A.; Flores, L.; Collinao, N.; (2012) *El impacto económico de las políticas sociales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Martínez & Fernández, (2010). *Análisis de las consecuencias sociales y económicas del analfabetismo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Santiago de Chile, 2009.
- Max-Neef, M., (1993). *Desarrollo a Escala Humana: Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Editorial Nordan- Comunidad. Montevideo, Uruguay.
- Mesa-Lago, C. y De Franco, M. (2010) *Estudio Sobre la Protección Social en Centroamérica Unión Europea (UE), Anexo I República de El Salvador*, [En Línea], disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/documents/press_corner/20101105_es.pdf
- MINED (1963-2012). *Informe de Memoria de Labores*. Gobierno de El Salvador

- Ministerio de Educación, (2013) *Informe Rendición de Cuentas Institucional*. El Salvador, Ministerio de Educación. [En línea], disponible en: http://www.mined.gob.sv/administrator/components/com_docestandar/upload/documentos/RENDICION%20DE%20CUENTAS%20jun2012-may2013.pdf
- Ministerio de Hacienda (1995-2001). *Informe Complementario Constitucional de la Hacienda Pública*. Gobierno de El Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2002-2012). *Resumen Ejecutivo: Ejecución Presupuestaria de Gastos*. Gobierno de El Salvador.
- Ministerio de Hacienda, (2005) *Boletín Presupuestario (Enero-Marzo 2005) Gasto público en educación en El Salvador, periodo 2000-2012*. El Salvador, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto. [En línea], disponible en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/Boletin2012/Boletin_Presupuestario_Abril-Junio_2012.pdf
- MINSAL (1963-2012). *Informe de Memoria de Labores*. Gobierno de El Salvador
- Montesino, M. y Góchez, R. (1995). "Salarios y productividad". *Revista de Estudios Centroamericanos (ECA)*. No. 594. Octubre. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA). San Salvador. El Salvador.
- Montesino, M. (1998) *Efecto de la dinámica salarios productividad en el desarrollo económico. Caso El Salvador. (1974-1995)*. Tesis para optar al grado de Master en economía y desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo. 200 pp.
- Montesino, M.; (2000) "La dinámica salarios productividad y el desarrollo económico en El Salvador". *Revista Realidad*. Universidad Centroamericana "José Simeón Canas" UCA. Julio-agosto. No. 76.
- Montesino, M. (2007). *Importancia del valor de la fuerza de trabajo y de la racionalidad reproductiva para la gestión del desarrollo*. Disertación por el Doctorado en Gestión de desarrollo. Honduras. Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

- Montesino, M., (2011a). *Contribución a la teoría del desarrollo de las formaciones socioeconómicas de Carlos Marx: complejidad y carácter general*. San Salvador. UCA Editores.
- Montesino, M., (2011b). *Economía y desarrollo: racionalidad reproductiva y valor de la fuerza de trabajo en la gestión del desarrollo*. San Salvador. UCA Editores.
- Montesino, M. (2014). *Economía con perspectiva humana: crítica a las ortodoxias y heterodoxias desde las teorías de la reproducción, el valor de la fuerza de trabajo y la economía para la vida*. San Salvador. Mimeo.
- Montoya, P. (2000). *Alimentación, Nutrición y Salud*. [En línea] Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341945107.pdf>
- OIT (2005). *Informe: Una deficiente alimentación en el trabajo afecta la salud y la productividad*. Organización Internacional del Trabajo. [En línea] Disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_006116/lang--es/index.htm
- Organización de Estado Iberoamericanos (OEI), *Evolución Histórica del Sistema Educativo. El Salvador*. [En línea], disponible en: <http://www.oei.es/quipu/salvador/salva02.pdf>
- Ortega, G. (2008) *Enfoque de capacidades en el marco del paradigma de Desarrollo Humano de Amartya Sen y el modelo de Salutogénesis de Aarón Antonovsky*. Diplomado en Desarrollo Humano, Universidad Católica de Santo Domingo. Auspiciado por PNUD República Dominicana.
- OXFAM (2014) *El reinado de las élites: Riqueza y desigualdad en Latinoamérica y Caribe*. [En línea] www.pensamientocritico.org/OxfamII0214.pdf
- Pérez, M. (2014). *Programa Nuestros Mayores Derechos, Pensión Básica Universal: Evaluación de impacto*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington. [En línea] Disponible en: <http://www.sne.gob.sv/media/2966/4-presentacion-ei-adultos-mayores-el-salvador-19-05-14.pdf>

- Parada, M. y Delgado, M. (2004) *Determinantes Estructurales del Salario y Salarios de Eficiencia – Modelo de Nutrición en El Salvador*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Economía. El Salvador, Departamento de Economía, UCA – Antiguo Cuscatlán
- Perspectivas económicas de América Latina, (2012). *Transformación del Estado para el Desarrollo*. OCDE/CEPAL (2011).
- PNUD (2007) *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza. Informe provisorio sobre un proyecto piloto*. Nueva York. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [En línea] Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/los-enfoques-basados-en-los-derechos-humanos-para-la-reduccion-de-la-pobreza.html>
- PNUD (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [En línea] Disponible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/rhdr-2010-rblac.pdf>
- PNUD-América Latina Genera (2010). *Enfoque de derechos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [En línea] Disponible en: http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=390&Itemid=190
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2013-2014). *Informe Regional de Desarrollo Humano. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sachs, J. (2001). *Macroeconomía y salud: Invertir en salud en pro del desarrollo económico*. Organización Mundial de la Salud. Ginebra, Suiza.
- STPP (s/f: Sin Fecha de Publicación). *Sistema de Protección Social Universal: documento conceptual*. Gobierno de El Salvador, Unidad del Sistema de Protección Social Universal.

- STPP (2012), *Comunidades Solidarias: Documento base*. Gobierno de El Salvador. San Salvador. Gobierno de El Salvador: STPP. Unidad del Sistema de Protección Social Universal.
- STPP (2013). *Territorios de progreso: Una práctica de articulación institucional con participación ciudadana*. San Salvador. Gobierno de El Salvador: STPP
- STPP (2014a). Reunión sostenida para conocer la nueva CBA.
- STPP (2014b). *Política Social: 2009-2014*. 2009-2014. Gobierno de El Salvador.
- STPP (2014c). *Gasto Público Social*. San Salvador. Unidad de Evaluación de Políticas y Programas. Mimeo.
- STPP - UNICEF - ICEFI (2014), *El Salvador: Medición del gasto público en niñez y adolescencia 2011*. San Salvador. Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la Presidencia- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Quiteño, C. (2013) “Beneficios Económicos de la Inversión en Educación y Empleo” en *Formación y Empleo, Boletín No. 9*. Julio – Diciembre 2013, [En línea] Disponible en: <http://www.youblisher.com/p/788314-Boletin-Formacion-y-Empleo-No-9/>
- Romer, D. (2002) *Macroeconomía Avanzada*. Segunda Edición, Madrid, McGraw Hill Interamericana.
- Salamanca, L. (2010) *Estimación de la tasa de retorno a la educación: Estudio de Intermediación Laboral en El Salvador: Sostenibilidad y acceso/cobertura/focalización* [En línea] , disponible en: <http://rd.udb.edu.sv:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1243/3.%20Estimacio%C2%A6%C3%BCn%20de%20la%20tasa%20de%20retorno%20a%20la%20educacio%C2%A6%C3%BCn.pdf?sequence=1>
- Sen, A. (1989) *Sobre ética y economía*. Alianza editorial. México, D.F
- Sen, A. (2000) *Desarrollo y libertad*. Planeta Barcelona. España

- Serrano, Claudia (2005). "Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el programa puente – Chile Solidario. Serie Seminarios y Conferencias No 46. Santiago de Chile. CEPAL. [En línea] Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/22672/ssc46_Programas_sociales_cap5.pdf
- TheLancet Global Health,(2013). *Política Número 2: Los Beneficios De Invertir En La Salud*. Informe Salud Global 2035. Estados Unidos.

ANEXOS

ANEXO 1

Cuadro No. 1 Satisfactores singulares y sinérgicos

TIPO DE SATISFACTOR	SATISFACTOR	NECESIDAD QUE SATISFACE	NECESIDADES QUE ESTIMULA
SATISFACTORES SINGULARES	PROGRAMA DE SUMINISTRO DE ALIMENTOS	SUBSISTENCIA	
	PROGRAMAS ASISTENCIALES DE VIVIENDA	SUBSISTENCIA	
	MEDICINA CURATIVA	SUBSISTENCIA	
	SISTEMA DE SEGUROS	PROTECCIÓN	
	EJERCITOS PROFESIONALES	PROTECCIÓN	
	VOTOS	PARTICIPACIÓN	
	ESPECTÁCULOS DEPORTIVOS	OCIO	
	NACIONALIDAD	IDENTIDAD	
	TOURS DIRIGIDOS	OCIO	
	REGALOS	APECTO	
SATISFACTORES SINÉRGICOS	LACTANCIA MATERNA	SUBSISTENCIA	Protección, afecto, identidad
	TRABAJO DOMÉSTICO	SUBSISTENCIA	Protección, afecto, identidad, participación, creación, libertad
	PRODUCCIÓN AUTOGESTIONARIA	SUBSISTENCIA	Entendimiento, participación, creación, identidad y libertad
	TECNOLOGÍAS "LIMPIAS"	SOSTENIBILIDAD	Subsistencia, protección, inclusión, participación
	EDUCACIÓN POPULAR	ENTENDIMIENTO	Protección, participación, creación, identidad y libertad
	ORGANIZACIONES COMUNITARIAS DEMOCRÁTICAS	PARTICIPACIÓN	Protección, afecto, ocio, creación, identidad y libertad
	MEDICINA "DESCALZA"	PROTECCIÓN	Subsistencia, entendimiento y participación
	BANCA "DESCALZA"	PROTECCIÓN	Subsistencia, participación, creación y libertad
	SINDICATOS DEMOCRÁTICOS	PROTECCIÓN	Entendimiento, participación e identidad
	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	PARTICIPACIÓN	Protección, entendimiento, identidad y libertad
	JUEGOS DIDÁCTICOS	OCIO	Entendimiento y creación
	PROGRAMAS DE AUTOCONSTRUCCIÓN	SUBSISTENCIA	Entendimiento, participación
	MEDICINA PREVENTIVA	PROTECCIÓN	Entendimiento, participación, y subsistencia
	MEDITACIÓN	ENTENDIMIENTO	Ocio, creación e identidad
TELEVISIÓN CULTURAL	OCIO	Entendimiento	

Cuadro No. 2 Satisfactores destructores, inhibidores y pseudosatisfactores.

TIPO DE SATISFACTOR	SATISFACTOR	NECESIDAD QUE APARENTA SATISFACER	NECESIDADES CUYA SATISFACCIÓN HACE IMPOSIBLE/ INHIBE
SATISFACTORES DESTRUCTORES	ARMAMENTISMO	PROTECCIÓN	Subsistencia, afecto, participación y libertad
	EXILIO	PROTECCIÓN	Afecto, participación, identidad y libertad
	DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL	PROTECCIÓN	Subsistencia, afecto, entendimiento, participación, identidad y libertad
	CENSURA	PROTECCIÓN	Entendimiento, creación, ocio, participación, libertad e identidad
	AUTORITARISMO	PROTECCIÓN	Entendimiento, afecto, creación, participación, identidad y libertad
SATISFACTORES INHIBIDORES	PATERNALISMO	PROTECCIÓN	Entendimiento, participación, libertad e identidad
	FAMILIA SOBRE PROTECTORA	PROTECCIÓN	Afecto, entendimiento, participación, ocio, identidad y libertad
	PRODUCCIÓN TAYLORISTA	SUBSISTENCIA	Entendimiento, participación, creación, identidad y libertad
	ENSEÑANZA AUTORITARIA	ENTENDIMIENTO	Participación, creación libertad e identidad
	MESIANISMO (milenario)	IDENTIDAD	Protección, entendimiento, participación y libertad
	PERMISIVIDAD ILIMITADA	LIBERTAD	Protección, afecto, identidad y participación
	COMPETENCIA ECONÓMICA OBSESIVA	LIBERTAD	Subsistencia, protección, afecto, participación y ocio
	TELEVISIÓN COMERCIAL	OCIO	Entendimiento, creación e identidad.
PSEUDOSATISFACTOR	MEDICINA MERCANTILISTA	PROTECCIÓN	
	SOBRE EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES	SUBSISTENCIA	
	NACIONALISMO CHAUVINISTA	IDENTIDAD	
	DEMOCRACIA FORMAL	PARTICIPACIÓN	
	ESTEREOTIPOS	ENTENDIMIENTO	
	INDICADORES ECONÓMICOS AGREGADOS	ENTENDIMIENTO	

	DIRIGISMO CULTURAL	CREACIÓN
	PROSTITUCIÓN	AFECTO
	SÍMBOLOS DE STATUS	IDENTIDAD
	PRODUCTIVISMO EFICIENTISTA OBSESIVO	SUBSISTENCIA
	ADOCTRINAMIENTO	ENTENDIMIENTO
	LIMOSNA	SUBSISTENCIA
	MODAS	IDENTIDAD

Fuente: Elaboración propia, tomado de Trputec, 1998: anexos, citado en Montesino p.69

ANEXO 2

Nombre del Documento: POLITICANACIONAL DE SALUD 2009-2014

» **Fecha de emisión: 10/02/2010**

» **Tipo de Documento: Acuerdos**

» **Materia: Salud**

» **Fecha de Publicación en el D.O.: 17/02/2010**

» **Número de Diario Oficial: 33**

» **Vigencia: Vigente**

Acuerdo No. 126

San Salvador, 10 de febrero del año 2010.

EL ÓRGANO EJECUTIVO EN EL RAMO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL,

CONSIDERANDO:

- I. Que la Constitución de la República, en el Artículo 65 inciso segundo establece lo siguiente, "El Estado determinará la **política nacional** de **salud** y controlará y supervisará su aplicación";
- II. Que el Código de Salud, en el Art. 40, prescribe lo siguiente, "El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es el Organismo encargado de determinar, planificar y ejecutar la **política nacional** en materia de **Salud**; dictar las normas pertinentes, organizar, coordinar y evaluar la ejecución de las actividades relacionadas con la Salud".
- III. Que el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo en el Art. 42 número 1, regula lo siguiente, "Compete al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: 1.- Planificar, dirigir, coordinar y ejecutar la política del Gobierno en materia de salud pública y asistencia social y supervisar las actividades de dicha política"; y
- IV. Que ante el imperativo de garantizar el derecho a la salud de la población salvadoreña, es necesario establecer estrategias y mecanismos que permitan lograr

el acceso a la prevención, promoción, diagnóstico temprano, tratamiento y rehabilitación de la salud.

POR TANTO: En uso de sus facultades legales, **ACUERDA** emitir la siguiente:

POLITICANACIONAL DE SALUD 2009-2014

Introducción

El Señor Presidente de la República, Mauricio Funes, ratificó que la salud es un bien público, un derecho humano fundamental y un componente inherente de la estrategia de desarrollo humano del país. Partiendo de esto, planteó que su primer compromiso con el pueblo salvadoreño y la comunidad internacional es hacer de la salud una de las áreas prioritarias de su gestión gubernamental; manteniendo la gratuidad del servicio de salud pública, acceso a medicamentos esenciales y de calidad, así como reconstruir la red hospitalaria.

Antecedentes

La profunda degradación social y ecológica del ambiente, el desempleo, la marginalidad y el empobrecimiento estructural de crecientes capas de la población salvadoreña han generado una permanente migración del campo a la ciudad y del país hacia el exterior, así como un crecimiento sustancial de la vulnerabilidad y el deterioro de las condiciones de salud de la mayoría de los habitantes.

A todo ello debe agregarse una de las inversiones sociales más bajas del continente, lo que genera tremendas inequidades en la atención de la salud y empeora una ya desigual distribución de la carga de enfermedad, que azota con especial dureza a las mujeres, a la población rural y a la que habita en los cinturones de miseria que proliferan a lo largo y ancho de los centros urbanos. Por lo tanto se comprometió a ampliar los beneficios de Comunidades Solidarias Rurales a 32 municipios.

Impulsar como parte del sistema de protección social, el programa integral de salud y nutrición en cien municipios con alto grado de desnutrición, que beneficiarán a 85,000 niños y niñas entre cero y tres años.

Y extender temporalmente la garantía de los beneficios de acceso a los servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, para personas que cotizan y hayan perdido su empleo.-

Situación de salud

El prolongado y deliberado deterioro y desmantelamiento del Sistema Público de Salud ha sacrificado la extensión de la cobertura para propiciar, en un espacio con carencia o insuficiente regulación por parte del Estado, una mayor participación del sector privado con fines de lucro en todas las actividades médicas y económicas relacionadas con la atención a la salud. Esto se suma a la precariedad de las condiciones de trabajo de la población, los bajos ingresos y el crecimiento de la tensión y el conflicto social, condicionando el recrudecimiento de las epidemias nuevas y reemergentes y otras enfermedades relacionadas con la pobreza, así como los padecimientos propios de las sociedades modernas como enfermedades crónico-degenerativas y las lesiones intencionales o accidentales, los problemas relacionados con la salud sexual y reproductiva y la salud mental, incluyendo entre otros la depresión, adicciones y suicidios.

La seguridad social y otros entes públicos autónomos, aunque históricamente han proporcionado mejores servicios que los del Ministerio de Salud Pública, cubren un porcentaje reducido del total de la población salvadoreña, lo que hacen utilizando un alto nivel de recursos económicos, con inadecuados niveles de solidaridad con el resto de la población, generando profundas inequidades que se suman a una distribución no solidaria de la riqueza nacional, a mecanismos de participación comunitaria débiles y también a un endeble sentido democrático del Estado.

Hasta el presente, el Estado salvadoreño no ha contado con una política de salud equitativa, eficiente, solidaria y universal que aborde los determinantes sociales de la salud. El sistema también adolece de un virtual abandono de la promoción de la salud, un pobre énfasis en la prevención de la enfermedad y la rehabilitación, y un sistema de servicios de salud en proceso de privatización, segmentado, fragmentado, inadecuadamente financiado y con énfasis en las acciones curativas.

Importantes grupos de la población, especialmente las mujeres en edad fértil, los pobres y los niños, carecen de acceso a la atención de salud y en muchas ocasiones, cuando acceden, deben costear de su bolsillo los procedimientos de gabinete y laboratorio para el diagnóstico y el tratamiento. La conflictividad sectorial está a la orden del día y el

desabastecimiento crónico de medicamentos en el sector público viene a sumarse a los precios más altos del mundo en las farmacias privadas, para generar complicaciones y muerte en los hogares y golpear duramente su economía, siendo causa importante de mayor empobrecimiento.

El Nuevo Gobierno rechaza la mercantilización de la salud y la concibe como un bien público, como un derecho humano fundamental y como la resultante de una interacción dinámica de determinantes socio-económicos, políticos, biológicos, culturales, demográficos y ambientales que permitan a la persona alcanzar su plena realización humana a través de vidas largas, saludables y productivas. Esta concepción supera la mera ausencia de enfermedades. Requiere el fortalecimiento de la organización comunitaria y la participación social, a fin de que la sociedad se empodere y pueda enfrentar con éxito y tomar control de las determinantes de su salud, así como la organización y el desempeño eficiente de los servicios de atención a la salud-enfermedad.

El Nuevo Gobierno considera que la salud es una tarea colectiva en la que todos y todas podemos contribuir; por tanto, asumirá de manera explícita la responsabilidad de vigilar y evaluar las consecuencias que sobre la salud de la población tienen las políticas económicas, sociales y ambientales: Para ello propiciará las condiciones para que la sociedad sea parte activa y permanente de la construcción y ejecución de la Política de Salud y que ejerza una contraloría social efectiva sobre la política y su ejecución, así como sobre las consecuencias sanitarias de las decisiones de política (o de la ausencia de ellas).

Para responder a las necesidades, principios y valores citados, se reorientará el Sistema Nacional de Salud con base a la estrategia de Atención Primaria, de Salud Integral. El resultado será un sistema que conciba la salud como un derecho humano fundamental, que busca permanentemente la equidad en salud y la solidaridad social, ajustando los servicios de salud hacia la promoción y la prevención. El Sistema buscará que se asignen las funciones apropiadas a cada nivel gubernamental para hacer efectiva la intersectorialidad. También integrará las funciones de salud pública y de atención a la enfermedad y creará un marco institucional que incentive la mejoría de la calidad de los servicios.

En consecuencia, este documento proporciona los lineamientos generales para avanzar, con paso firme hacia un Sistema Nacional de Salud unificado, con cobertura y acceso universal, basado en la estrategia de Atención Primaria de Salud Integral.

De este modo, el proceso participativo ya iniciado tendrá continuidad inmediata con la conformación de un Foro Nacional de Salud, que formule los elementos y aporte a la toma de las decisiones fundamentales para la construcción del nuevo sistema.

Objetivo

Garantizar el derecho a la salud a toda la población salvadoreña a través de un Sistema Nacional de Salud que fortalezca sostenidamente lo público (incluyendo a la seguridad social) y regule efectivamente lo privado; el acceso a la promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud; un ambiente sano y seguro, incluyendo (pero no limitándose a ello) la creación y el mantenimiento de un sistema de atención a la salud eficiente, de alta resolutivez y con acceso equitativo a servicios de calidad para todas las personas.

ESTRATEGIA 12: Seguridad Alimentaria y Nutricional

Establecer el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional en todo el ciclo de la vida, de cobertura universal, como un componente fundamental de la promoción de la salud, basado en los determinantes sociales de la situación alimentaria y nutricional del país.

Líneas de Acción

1. Fomentar prácticas de alimentación saludables y uso apropiado de los recursos disponibles, así como prevenir enfermedades infecciosas en grupos vulnerables, mediante la promoción de la salud y nutrición en los espacios locales y municipales con participación social.
2. Desarrollo de una estrategia de comunicación masiva y grupal sobre la práctica de la lactancia materna, alimentación complementaria adecuada y una alimentación saludable y de bajo costo para la familia.
3. En coordinación con el Ministerio de Educación, fomentar prácticas de alimentación y de estilos de vida saludables en centros educativos (capacitación a maestros, estudiantes, madres y padres). Promoción de loncheras y de tiendas escolares saludables.
4. Desarrollo y promoción de alimentos y mezclas de alimentos de alto valor nutritivo y de bajo costo, con especial énfasis en grupos vulnerables.
5. Detección temprana y tratamiento oportuno de las personas desnutridas, especialmente niños y niñas.

6. Desarrollo de un programa nacional de manejo, prevención y control de enfermedades crónicas no transmisibles (obesidad, diabetes, hipertensión y otras) relacionadas directamente con la alimentación.
7. Desarrollo de normativas y regulación para el manejo, control, inocuidad y comercialización de los alimentos procesados.
8. Fortalecer el Programa Nacional de Eliminación de Deficiencias de Micronutrientes (fortificación y vigilancia de alimentos populares, suplementación con micronutrientes a grupos vulnerables y educación nutricional).
9. Vigilar, monitorear e informar sobre la situación nutricional (identificación de grupos y zonas geográficas vulnerables y prioritarias de intervenciones tanto preventivas como curativas) y promover la participación intersectorial en la toma de decisiones.
10. Inserción del componente de salud y nutrición como uno de los pilares fundamentales para lograr la seguridad alimentaria y nutricional a escala nacional, en coordinación con los sectores involucrados (Ministerio de Agricultura, Centro de Tecnología Agropecuaria, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo y otros).
11. Desarrollo de investigaciones que identifiquen nuevos patrones de consumo de alimentos en la población y la búsqueda de alternativas alimentarias.
12. Desarrollo de acciones para la atención nutricional a pacientes con VIH/sida.
13. Actualización de la canasta básica de alimentos basada en una alimentación saludable y accesible, para garantizar la calidad de vida de la población.