

Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013

Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible
Diagnóstico y propuesta



Al servicio
de las personas
y las naciones



El *Informe sobre Desarrollo Humano 2013* destaca que las personas en El Salvador tienen sueños para sí mismas, sus familias y el país: de vivir una vida en condiciones de dignidad, de criar a su descendencia en un entorno de paz y tranquilidad, de tener un mejor futuro. La imagen de la portada captura las voces que expresan estos sueños, su diversidad y su fuerza. Sin embargo, para la mayoría de la población, estos sueños se enfrentan con una cotidianeidad marcada por la desigualdad, la violencia y la falta de movilidad social. Pero estos resurgen, con más o menos optimismo, reiterando demandas para que la sociedad salvadoreña se convierta en una más equitativa, solidaria y capaz de generar oportunidades para todos y todas.

Este Informe coincide con esta demanda ciudadana: la sociedad salvadoreña necesita una profunda transformación interna, en su cultura, en las formas de relacionarse, en su manera de hacer política pública. Esta transformación es una responsabilidad compartida, requiere de la participación conjunta del Estado y de la ciudadanía, y de consensos sobre el rol protagónico que tienen las personas en el desarrollo.

Le corresponde a todos y todas imaginar un nuevo país en donde el bienestar de las personas sea la regla y no la excepción. Le corresponde a la política pública priorizar las intervenciones para que este bienestar sea posible.

Resumen

Informe sobre Desarrollo Humano **El Salvador 2013** Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible

Presentación, Sinopsis y Propuesta



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

2013

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
San Salvador

Editor

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
El Salvador, 2013

Consejo Directivo

Salvador Sánchez Cerén (Vicepresidente de la República y Presidente del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, CNDS), Roberto Valent (Representante Residente del PNUD), Stefano Pettinato (Representante Residente Adjunto del PNUD), Gordon Jonathan Lewis (Representante de UNICEF), Oscar Picardo Joao, Darlyn Meza, Sandra de Barraza, Ricardo Córdova, Carlos Gregorio López, Andreu Oliva, Celina Palomo, José María Moratalla, José Jorge Simán, Norma Guevara, Salvador Samayoa, Alfonso Goitia y Mario Paniagua

Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS)

Álvaro Magaña

Autores del Informe

William Pleitez
(Coordinador y editor general)
Carolina Rovira
(Coordinadora académica)
Nancy Argueta
Ivette Contreras
Xenia Díaz
Miguel Huezo Mixco
Milton Merino

Claudia Robles
Laura Salamanca
Jimmy Vásquez

Contribuciones especiales

Jorge Araujo
Estela Armijo
Héctor Lindo-Fuentes
Carlos Gregorio López Bernal
Thierry Maire

Con el apoyo de

Raquel Martínez
Marina Morales
Laucel Muñoz
Ixchel Pérez de Díaz
Marcela Pleitez

Equipo editorial:

Miguel Huezo Mixco (coordinador editorial)
María Tenorio, Tania Góchez, Ruth González,
Vanessa Núñez (corrección y edición de textos)
Contracorriente Editores (diseño y diagramación)
Eduardo Fuentes Guevara (fotografía de portada)
Mauricio Martínez (fotografías interiores)

Forma recomendada de citar:

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.

Impresión: Impresos Múltiples

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Apartado Postal 1114
La Libertad, El Salvador, C.A.
www.pnud.org.sv

 <https://www.facebook.com/pages/PNUD-El-Salvador>

 @PNUDSV

Con el apoyo financiero de:



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise



2013 Human Development Awards for
Excellence
Ganador

Presentación

El *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible.* es parte de un ciclo de diagnósticos y propuestas, cuyo propósito es mejorar la vida de los salvadoreños y las salvadoreñas. El informe arranca con una pregunta fundamental: ¿Por qué El Salvador no ha conseguido alcanzar un nivel de desarrollo alto para sus habitantes? ¿Por qué un país reconocido por su laboriosidad sigue sin crear empleos dignos para la población en edad de trabajar? ¿Por qué sus ciudadanos, formalmente reconocidos como iguales ante la ley, no disfrutan de los mismos derechos? ¿Por qué persiste la violencia y no hay una pronta y cumplida justicia para quienes transgreden las normas básicas de convivencia?

Son muchas las preguntas que esta sociedad necesita responderse. Los informes sobre desarrollo humano, publicados sistemáticamente por el PNUD desde 2001, vienen insistiendo en que El Salvador, para hacer frente a sus dificultades, necesita colocar a las personas en el centro de sus prioridades. Este principio básico, ideario de las naciones que han pasado de la pobreza generalizada al bienestar, no ha sido considerado con suficiente determinación a lo largo de la historia salvadoreña.

El documento que ponemos en sus manos hace un recorrido por la historia del país y expone con mucho detalle las decisiones que se han toma-

do en materia de políticas sociales y económicas desde las primeras décadas del siglo pasado hasta nuestros días. Los datos disponibles revelan que el país ha cosechado amplias deudas con importantes segmentos poblacionales que en la actualidad no solo muestran graves rezagos en su calidad de vida sino que también carecen de una auténtica libertad. Porque, desde nuestro enfoque, la pobreza y la falta de oportunidades representan verdaderos obstáculos para que las personas ejerzan plenamente sus libertades fundamentales.

Este Informe no realiza la evaluación de un período de cinco, diez o quince años. Es un diagnóstico que en muchos casos se remonta hasta la fundación de la República. Así, por ejemplo, el análisis de los presupuestos asignados históricamente a áreas claves como la educación, la salud, el empleo y la vivienda data de los primeros años del siglo XX. Esa confección de datos, más allá de llenar vacíos estadísticos, lo que ha permitido es identificar el tipo de decisiones que se han tomado en áreas clave para el bienestar de las personas. La conclusión, nada alentadora, es que las políticas implementadas en el país desde hace más de un siglo no han favorecido el bienestar equitativo para todas y todos los salvadoreños.

Asimismo, el documento expone cómo, en algunos momentos históricos, El Salvador ha tenido

capacidad, visión y compromiso cívico para emprender transformaciones que han redundado en mejoras concretas en la vida de la población. De esa experiencia se desprende un mensaje alentador: El Salvador puede convertirse en un país diferente donde sus hombres y mujeres disfruten de una vida más plena y próspera. Conseguirlo no es un asunto meramente económico, como algunos suelen pensar. En ello están en juego los derechos humanos de millones de personas. Porque los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión y un propósito común: garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad de cada persona.

Alcanzar esa meta es posible, insiste el Informe. Para ello, es indispensable que los liderazgos políticos, económicos y sociales conciban, diseñen y pongan en marcha una generación de políticas públicas con un nuevo enfoque y perspectivas. No se trata de cualquier tipo de política pública y no es simplemente un tema de políticas porque requiere la adopción de una nueva cultura y enfoques actitudinales.

El Informe enfatiza que el desarrollo humano alto, si bien es posible al cabo de una generación, requiere del vencimiento previo del cortoplacismo que impregna muchas de las decisiones de política pública impulsadas. No es posible edificar El Salvador que la ciudadanía anhela y exige con ideas transitorias de cada cinco o diez años.

Es necesario que el país, por un lado, haga una apuesta de largo plazo a favor de la expansión de las capacidades de las personas, y, por el otro, que sea capaz de crear la voluntad política para que esa decisión alcance su propósito. Esto involucra a las instituciones, desde luego, pero también a la ciudadanía, que debe sentirse responsable del buen funcionamiento de las instituciones e intervenir de manera proactiva en la vida pública.

Las transformaciones necesarias requieren de cambios culturales profundos que superen prácticas muy arraigadas, que han entronizado el machismo, el clasismo y el racismo, y que animen a la ciudada-

nía a enfrentar los vicios del Estado como la corrupción, la falta de transparencia y la impunidad.

¿Por dónde empezar? Para responder a esta pregunta el equipo de Informe sobre Desarrollo Humano realizó un amplio proceso de consulta en el que participaron más de cuatro mil quinientas personas representativas de los distintos sectores de la sociedad, y especialmente de la población más pobre.

El mensaje recibido de la gente es que la sociedad salvadoreña, pese a avances y mejorías importantes sigue siendo injusta, debido a que “en la carrera por alcanzar el bienestar no coloca a todos sus hijos e hijas en el mismo lugar en la línea de salida, ni premia equitativamente sus esfuerzos”. Por ello, no es de extrañar que muchas personas consultadas expresaran creciente pesimismo ante un futuro que perciben cada vez más incierto.

Una de las cosas que sorprende de esas consultas es la coincidencia que existe entre las aspiraciones principales de la gente. Hay cuestiones que emergen sin importar el grupo etario, étnico, área de residencia u otra característica sociodemográfica o línea divisoria se quiera trazar. Aunque las perspectivas naturalmente difieren, hay tres necesidades que son recurrentes y sin las cuales será muy difícil echar a andar las políticas públicas transformadoras que el país requiere.

En primer lugar, El Salvador necesita reconciliarse, es decir, que su gente esté orientada en la búsqueda de un mismo bien común que no beneficie solo a los cercanos, sino a toda la sociedad en general, con independencia de si es hombre o mujer, cuál es su origen, su edad y estatus económico, el sector social que representa, o su afiliación política.

En segundo lugar, se enfatiza la necesidad de tener una preocupación genuina por las personas. En tal sentido, quienes tienen la posibilidad de decidir sobre las riendas del país deben hacer planes pensando en la gente, en lugar de preocuparse más por mantener los niveles de simpatía y populari-

dad. A ello se agrega que existe una aspiración común de no más polarización política.

En tercer lugar, se subrayaba lo indispensable que es empezar a construir un camino de y para todos, lo que comúnmente se llama una visión de país. La ciudadanía salvadoreña ya no quiere vivir con ansiedad e incertidumbre. No quiere seguir viviendo con inestabilidad e inseguridad, pero sobre todo sin falta de oportunidades.

En resumen, los salvadoreños y salvadoreñas aspiran a vivir en una sociedad que dé oportunidades a todos y todas, y que premie el esfuerzo y el trabajo.

A partir de esas conversaciones se estableció un conjunto de aspiraciones centrales que debieran constituir el corazón de una agenda transformadora. Estas pueden condensarse en: trabajo estable, hogar digno, ambiente seguro, buena educación y atención a la salud.

Como ya es una tradición en nuestros informes, este también contiene una propuesta de tres grandes políticas innovadoras. La primera es una política de transformación cultural, que tendría como propósito principal liberar el espíritu de las personas y romper los obstáculos que les impiden verse como iguales. La segunda es una política social productiva, que permita que la población se incorpore al mercado laboral en actividades formales, de alta productividad, con posibilidad de progreso y con acceso a las distintas redes de seguridad social. La tercera es la política económica inclusiva, cuyo propósito central es crear el contexto apropiado para que las personas puedan encontrar un trabajo decente, en el menor tiempo posible, poniendo particular atención en asegurar una participación laboral creciente de las mujeres y los jóvenes, y en la reconversión de la economía informal en una economía que universalice el trabajo decente.

En su conjunto, este Informe contiene un mensaje de esperanza. La posibilidad de salir adelante no se construye sobre la base de la negatividad, sino sobre la base de aspiraciones, sueños,

visiones. El Salvador del siglo XXI cuenta con oportunidades únicas que le permitirán caminar hacia la construcción de una sociedad próspera y libre. Entre las principales se encuentran:

Primero: la existencia ampliamente expresada de la necesidad de un cambio de rumbo, en la que coinciden personas y grupos de los más diversos signos ideológicos y estratos socioeconómicos.

Segundo: El Salvador cuenta con importantes recursos económicos que adecuadamente administrados constituyen una base fundamental para hacer frente a sus desafíos sociales.

Tercero: El Salvador es un país con una población joven, donde más de la mitad de la población tiene menos de 24 años y una de cada cinco personas es adolescente, lo que le confiere una energía y creatividad singular.

Cuarto: El Salvador ha sido, es y será un pueblo laborioso, que sabe enfrentar con entereza sus dificultades. La suma de los esfuerzos de cada hombre y mujer honrados es la principal riqueza de este país.

Con este Informe entregamos una herramienta que ofrece un diagnóstico, un nuevo enfoque sobre la política pública y una propuesta de medidas clave para que la sociedad salvadoreña avance por el camino del bienestar.

Agradezco calurosamente a las personas e instituciones que han trabajado al lado del PNUD haciendo posible la producción de este documento. De manera especial, a los miembros del Consejo Directivo, un equipo de personas que representa diferentes enfoques de pensamiento, ideas y soluciones, que nos ha acompañado, trabajando duro, sin esperar ninguna retribución económica.

Nuestra gratitud al Gobierno de España, al Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo y al Gobierno de Alemania, quienes a través de sus

agencias de cooperación han financiado las investigaciones y la producción de este Informe que hoy dejamos en manos del país.

Por supuesto, nuestro agradecimiento a los salvadoreños y salvadoreñas que prestan aten-

ción y siguen con interés nuestros informes sobre desarrollo humano, irradiando entusiasmo y esperanza al interior de sus instituciones, centro de estudios, organizaciones civiles y sus propias familias.



Roberto Valent

Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD El Salvador

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del PNUD, de su Consejo Directivo ni de las agencias y organismos de cooperación internacional que contribuyeron a su financiamiento.

Sinopsis

Este *Informe sobre Desarrollo Humano* es una invitación para que la sociedad salvadoreña enfrente el desafío de transformarse de una sociedad caracterizada por la desigualdad y la violencia, en una más equitativa, solidaria y coherente con sus principios constitucionales. Estos principios destacan que la persona es el origen y el fin de la actividad del Estado, y reafirman los derechos y obligaciones de los individuos para asegurar la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.

La invitación se fundamenta en el pensar y sentir de la población, y se nutre de un proceso de consulta en el que participaron más de 4 mil 500 personas de distintos sectores de la sociedad salvadoreña, que accedieron de forma voluntaria y en condición de anonimato a compartir sus opiniones, incertidumbres y aspiraciones. Esta información fue utilizada como un insumo adicional a las series estadísticas provenientes de numerosas fuentes públicas y privadas, y a las investigaciones académicas realizadas por expertos en varias disciplinas de las ciencias económicas y sociales.

La urgencia de atender esta invitación es reiterada por los hallazgos provenientes de este y otros

informes sobre Desarrollo Humano, que identifican de manera recurrente tres situaciones aún no resueltas sobre la sociedad salvadoreña: (a) la sociedad salvadoreña no ha invertido de forma sistemática el suficiente dinero y voluntad para aprovechar el tesoro y potencial que representa su gente; (b) es tolerante con la pérdida, desperdicio y fuga de su principal riqueza: la gente; (c) todavía se diseñan e implementan políticas públicas sin tomar en cuenta las aspiraciones, anhelos, necesidades y derechos de las personas. Estas tres situaciones constituyen parte de la explicación sobre por qué El Salvador no logra convertirse en un país próspero y de alto desarrollo humano.

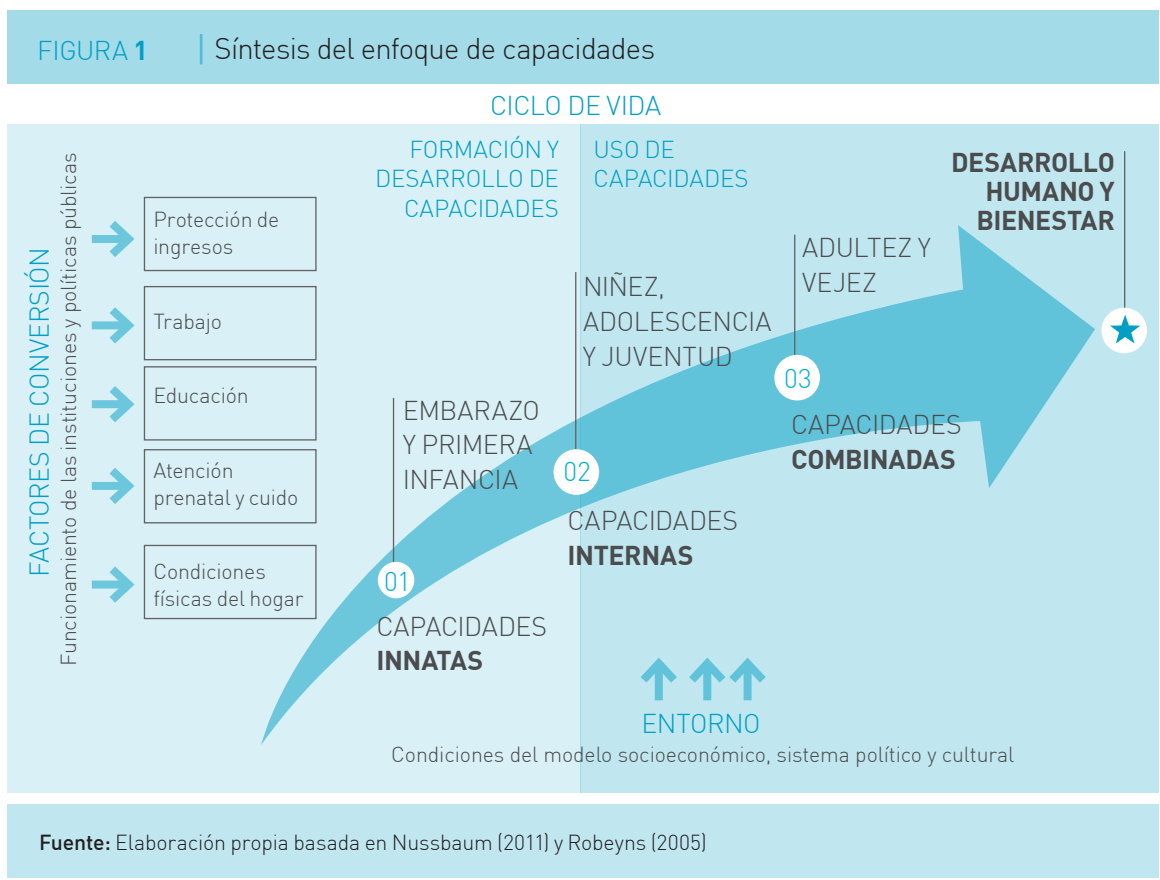
Según el paradigma de desarrollo humano (Nussbaum, 2011; Sen, 2010), las personas desarrollan a lo largo de su vida tres tipos de capacidades: las innatas, que se definen antes del nacimiento (como la inteligencia o la habilidad social); las internas, que son las anteriores pero acrecentadas por medio de la socialización, la educación, la capacitación y el entrenamiento, entre otros aspectos; y las combinadas, que son la aplicación de ambas capacidades en la sociedad, ya sea para el beneficio personal o colectivo. En esta línea de ideas, las

personas serán realmente libres si se dan las condiciones para desarrollar estos tres tipos de capacidades. Las sociedades, por su parte, alcanzarán un alto nivel de desarrollo cuando garanticen las condiciones socioeconómicas, políticas y ambientales requeridas para que las capacidades de las personas se transformen en oportunidades reales.

Bajo esta perspectiva, convertir a El Salvador en una nación de alto desarrollo humano no constituye una tarea sencilla o de corto plazo. Por el contrario, el país enfrenta limitaciones que vienen de larga data y que afectan negativamente el entorno económico, el funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de los actores políticos, económicos y sociales. Superar estas limitaciones implica innovar, tomar decisiones, muchas de ellas difíciles, e implementar medidas con una visión humanista y de largo plazo.

Afortunadamente y a pesar de los yerros del pasado, la historia también da cuenta de algunos aciertos que han sido producto de la capacidad, visión y compromiso cívico para emprender cambios, de los cuales se deduce un mensaje alentador: El Salvador sí puede, si se lo propone, convertirse en un país de oportunidades y de desarrollo.

Transformar a la sociedad salvadoreña exige, pues, un compromiso con el desarrollo humano y acciones consecuentes para que las personas, independientemente de su origen, dispongan de oportunidades reales para alcanzar sus objetivos, libertad para elegir el camino que desean y condiciones para desarrollar las capacidades necesarias para recorrerlo (Nussbaum, 2011). Para ello, es importante aceptar de forma colectiva la responsabilidad de hacer política pública de una manera diferente; es decir, de una manera que se centre en el respeto



a la dignidad y cuyo objetivo principal sea la realización de las personas.

En este sentido, el Informe destaca, entre otros, tres lineamientos para la formulación y puesta en marcha de la política pública. En primer lugar, esta debe dejar de ser percibida a partir de una óptica sectorial que segmenta artificialmente la realidad de las personas. La complejidad del desarrollo humano exige que se aborden simultáneamente políticas que transformen la cultura de las naciones, potencien las capacidades de los individuos en los planos sociales y productivos, y habiliten el entorno para asegurar el funcionamiento tanto de un sistema económico inclusivo como de un sistema político democrático y participativo.

En segundo lugar, y considerando que el fin de la política pública es el bienestar de la gente, esta debe diseñarse e implementarse con un enfoque de ciclo de vida (ver figura 1) que reconozca los derechos, las necesidades y los riesgos que enfrentan las personas en las diferentes etapas de su vida. Esta es una condición necesaria para construir una sociedad justa e inclusiva. Asumir esta condición también supone dar énfasis a la primera etapa del ciclo de vida, crucial para la potenciación de las capacidades y libertades de los seres humanos. Como lo plantea el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en El Salvador se debe asegurar a los niños, niñas y adolescentes el pleno desarrollo de sus capacidades y el ejercicio de sus derechos (UNICEF, 2013a, 2013b), lo cual cimentará las bases de una nueva ciudadanía, educada, libre, con conciencia de sus derechos y deberes políticos, y con un nuevo sentido de “nosotros” que los anime a trabajar y hacer los sacrificios necesarios para construir un mejor país.

En cuanto a la política pública, esta debe concebirse como el resultado de un proceso de participación de la sociedad. Lo anterior implica que los investigadores académicos y especialistas deben poner a disposición de los hacedores de las políticas, soluciones pertinentes y pragmáticas a los problemas y, por otra parte, las gremiales empresaria-

les, los sindicatos y los grupos organizados deben aglutinar y luego trasladar el sentir de la gente a los responsables directos de poner en marcha los cambios. En otras palabras, el ciudadano común tiene la responsabilidad de dejar de percibirse a sí mismo como “hijo” del Estado —que algunas veces opera benevolente, y otras, despreocupado—, convirtiéndose en un protagonista del proceso, alzando su voz para hacer cumplir sus derechos y encarando con valentía los deberes que la democracia le otorga.

Los siguientes párrafos presentan con mayor detalle algunos de los principales hallazgos de este Informe.

EXISTEN BRECHAS DE BIENESTAR ENTRE LAS ASPIRACIONES Y LOS LOGROS DE LAS PERSONAS

Independientemente del grupo al que pertenezcan, los salvadoreños y salvadoreñas quieren vivir en una sociedad justa que ofrezca oportunidades y premie el esfuerzo. Tener acceso a un trabajo estable ocupa un lugar central en sus aspiraciones, así como vivir en un hogar digno, es decir, en una vivienda en buenas condiciones.

Otro factor considerado vital para el bienestar es un ambiente seguro, donde no exista temor de caminar en la calle, ni de ser víctima de la extorsión o de hechos violentos, lo cual se complementa con el acceso a educación y servicios para la salud que sean de calidad. Incluso personas que ya tienen estos recursos, concuerdan con la importancia que otorgan a estas aspiraciones, ya que consideran que dejar de poseerlos afectaría de manera drástica su calidad de vida.

En sintonía con lo ya expuesto, una encuesta (PNUD-PAPEP, 2011) realizada antes de las elecciones del 2009 concluyó que las prioridades de la gente giraban en torno a la necesidad de mejorar el clima de seguridad y la situación económica, así como en combatir la corrupción.

Sin importar a quien se consulte, existe coincidencia en la aspiración de convertir a El Salvador en un mejor lugar (PNUD, 2012a; PNUD, 2012b; PNUD-ESEN, 2012; SNU, 2013), a pesar de que el futuro es percibido como poco alentador por la mayoría de salvadoreñas y salvadoreños, ya que muchos consideran que sus posibilidades de alcanzar una vida mejor son cada vez menores. Más del 60 % cree que el futuro será igual o peor, y un 24 %, independientemente del grupo social al que pertenezcan, cree que sus hijos no tendrán oportunidades de mejorar en el futuro (PNUD-ESEN, 2013).

Muchos salvadoreños y salvadoreñas están desencantados de la distancia que perciben entre lo que desean y lo que el país les proporciona. ¿Por qué sucede esto? En gran medida porque la vida diaria hace que las personas caigan en la cuenta de lo difícil que es obtener el bienestar. En primer lugar, viven en un país en donde, según la medición tradicional de ingresos, el 34.5 % de los hogares vive en pobreza (MINEC y DIGESTYC, 2012), sin acceso a casi nada de aquello que dicen los haría felices. En segundo lugar, el 61 % de los hogares tienen viviendas con al menos una carencia en servicios o materialidad (MINEC y DIGESTYC, 2012). A esto último hay que añadir que, en muchos casos, las viviendas son tan precarias que no brindan la mínima seguridad y confort a sus habitantes.

Por otro lado, las personas viven en carne propia la brecha que se produce entre quienes tienen acceso a servicios de atención educativa a lo largo de su vida y quienes no gozan de este derecho. Por ejemplo, las estadísticas indican que en el 2011, el acceso institucional a centros de educación inicial entre los menores de 3 años era inferior al 2 %; el acceso a la educación parvularia era del 54.2 % y de sólo poco más de un tercio en bachillerato (UNICEF, 2013a con base en datos de MINED, Censo Escolar, y EHPM, 2011). Por su parte, mientras la matrícula neta en educación básica equivale

al 93.7 % de los niños y niñas, la de media alcanza solo el 35.4 % (MINED, 2012). Estas tasas tan bajas en los ciclos superiores reflejan las dificultades de permanecer y avanzar en el sistema educativo, lo que vuelve muy difícil que la educación se convierta en la llave del futuro para todos.

Además de esto, la ciudadanía experimenta de manera personal el hecho de que en el país solo 1 de cada 5 trabajos es decente, por lo que la mayoría de estos no garantiza tres condiciones básicas para convertirse en herramientas que construyan progreso: ofrecer una remuneración justa, dar protección social para el trabajador y su familia y garantizar condiciones de seguridad.

Si consideramos pobres a quienes sufren carencias en las dimensiones mencionadas, y no solo a aquellos que tienen limitaciones de ingreso, el porcentaje de hogares en pobreza seguramente aumentaría. Este incremento sería el resultado de entender la pobreza no solo como un problema de ingresos, sino como un fenómeno que afecta la vida de las personas en su complejidad.

Este Informe constata que también existen grandes diferencias en las posibilidades que las personas tienen de mejorar sus condiciones de vida y progresar en el país. Por ejemplo, los datos de la *Encuesta de movilidad social* (PNUD y ESEN, 2013) muestran que la población rural tiene menor proporción de oportunidades de mejorar su vivienda que la de la zona urbana (44 % versus 61 %), a pesar de que las mayores carencias en materialidad se concentran en la zona rural. La brecha de género no es tan dramática pero existe: un 54 % de los hombres mejoraron sus condiciones de vivienda frente a 52 % de las mujeres.

La posibilidad de alcanzar mayor educación que los padres también tiene sesgos. En este caso, las mujeres cuentan con menos oportunidades que los hombres (61 % versus 72 %). Además, en las zonas rurales hay menos probabilidades de superar en términos educativos a los padres. El nivel social, definido por el nivel de ingreso, es un

determinante de las oportunidades educativas que actúa en detrimento de quienes tienen padres con menos educación.

Las posibilidades de obtener mejoras con respecto al primer trabajo también están diferenciadas por las variables de género y geográficas. Una vez más, las mujeres y las personas nacidas en la zona rural tienen menos posibilidad de mejorar sus condiciones laborales en aspectos tales como la existencia de un contrato, la afiliación al sistema de salud y la incorporación a un sistema previsional.

Asimismo, un nuevo tipo de brechas se manifiesta en el acceso a la conectividad digital. El Salvador (junto con Guatemala, Honduras y Paraguay) se encuentra entre el grupo de países en donde un menor porcentaje de la población tiene acceso a internet, especialmente quienes viven en áreas rurales (SITEAL, 2012). En el año 2012, aproximadamente solo el 20 % de la población del país utilizaba este recurso (EHPM, 2012). La desigualdad de acceso se manifiesta en que, por un lado, están quienes utilizan estas nuevas herramientas para educarse y ampliar sus visiones y, por el otro, está el resto de la población “excluida y obligada a pagar el fuerte precio cultural, psicológico y político del nuevo aislamiento” (Bauman, 2001).

En síntesis, a partir de diversas encuestas (MINEC y DIGESTYC, 2012; PNUD y ESEN, 2013) y del diálogo sostenido directamente con la población (PNUD, 2012a; PNUD, 2012b) se comprueba que en El Salvador hay importantes brechas de ingreso, logro académico, desempeño laboral y condiciones de vida. Con base en esa información este Informe concluye que la mayoría de salvadoreños y salvadoreñas no ha tenido ni tiene a la mano las oportunidades y las herramientas para alcanzar el bienestar. A ello hay que agregar que el origen social es una marca que, a lo largo de la vida y aun trabajando muy duro, vuelve difícil que las personas mejoren sus condiciones económicas y sociales.

LA TRAMPA DEL DESENCANTO

Pese a las mejoras de las últimas décadas, El Salvador sigue siendo una sociedad injusta debido a que en la carrera por alcanzar el bienestar no coloca a todos sus hijos e hijas en el mismo lugar en la línea de salida, ni premia equitativamente sus esfuerzos. Por ello, no es de extrañar que muchas personas consultadas expresen creciente pesimismo ante un futuro que perciben cada vez más incierto.

Aunque a menudo se apela a la idea ampliamente aceptada de que El Salvador posee una población que se caracteriza por su empuje y laboriosidad, la ciudadanía debe caer en cuenta de que el desánimo está operando de manera destructiva en las posibilidades de sacar adelante al país.

La desigualdad en oportunidades ha hecho mella en numerosos sectores. La disparidad de las realidades que se viven en una sociedad donde coexisten, una a al lado de otra, la opulencia y las privaciones, ha creado brechas subjetivas que impactan en las posibilidades de desarrollo de las personas. Las expresiones de los hombres y mujeres consultados por el PNUD y el Sistema de Naciones Unidas (SNU) reflejan que muchos se consideran parte de una sociedad que los separa del resto por vivir en pobreza.

La ciudadanía asevera que el dinero, y lo que este compra, define la posibilidad de acceso y la calidad de los medios para ser feliz. La casa, la educación, la salud, la abundancia y la calidad de estos servicios y bienes depende de cuánto se pueda pagar por ellos. Además, en cuanto a las oportunidades laborales, perciben que son las redes familiares y los contactos claves los que terminan inclinando la balanza.

La juventud es uno de los sectores de la población que se percibe marginada de las oportunidades del país. En las consultas realizadas por el PNUD (2012-2013), expresan con apabullante claridad y sin tapujos que “aquí lo que importa es cuánto dinero tenés y quién es tu papá” (PNUD, 2012).

Desde que hay datos para calcularlo, el porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabaja se mantiene en 21 %, y no hay signos que indiquen que esto cambiará. La reciente Ley de Juventud ofrece incentivos y programas enfocados en este sector, pero para quienes no encuentran oportunidades de desarrollo “todo se queda en papel”. Muchos siguen considerando el arriesgado camino de la migración como una salida para “sacar adelante a la familia” o “no convertirse en perdedores” (PNUD, 2012a; PNUD y ESEN, 2013; SNU, 2013).

Al desigual acceso a las oportunidades se suma la sensación de desprotección generalizada, ya que las diversas formas de violencia coartan hasta el más elemental ejercicio de ciudadanía. La constante sensación de impunidad y de vulnerabilidad es un mensaje que urge a instalar, no solo para los jóvenes sino para la sociedad en general, una cultura de respeto cívico y a los derechos humanos (STP-FUNDAUNGO-UNICEF, 2013).

Las brechas socioeconómicas y la violencia no son los únicos factores de división. El país también está “enfrentado” en la esfera política. El anhelo común en una amplia gama de personas es que cese el enfrentamiento entre las facciones partidarias. Los salvadoreños están cansados de las malas noticias, de los torneos de desacreditación recíproca y de las guerras de posiciones entre los políticos, y demandan un diálogo sincero y franco sobre los problemas que los aquejan.

Por otro lado, las masivas migraciones de la población salvadoreña han convertido a Estados Unidos en una “sociedad de referencia”. Este cambio de referentes tiene sustentos objetivos: de cada 3 salvadoreños que han conseguido trabajo durante los últimos 30 años, 2 lo han logrado en Estados Unidos. Los viajes y el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) por parte de los migrantes y sus familias (Benítez, 2011) han ayudado a reforzar la aspiración de mejorar, pero también fortalecen la idea de que lejos de El Salvador existen oportunidades.

A partir de las conversaciones sostenidas con la gente en el curso de la investigación es posible percibir que, por las más diversas razones, pocos hacen una apuesta por el país. Unos, porque se ven en la necesidad de emigrar para buscar las oportunidades que no encuentran en su lugar de origen. Otros, porque eligen invertir su dinero fuera de las fronteras patrias, como lo demuestra la baja tasa de inversión con relación al PIB, que en las últimas tres décadas no supera el 16 %. Todo ello envía el claro mensaje de que las mejores apuestas están en otra parte.

Ciertamente hay quienes triunfan y se sienten felices con lo que han logrado en El Salvador. Pero la mayor parte de la sociedad vive lacerada por la violencia, la escasez de trabajo decente, la pobreza y numerosos problemas sociales que vuelven más difícil la tarea de hacer el cambio de rumbo que el país necesita.

LAS PERSONAS HAN SIDO SOLO UN MEDIO PARA ALCANZAR RIQUEZA

La manera en que se conciben y se ponen en marcha las políticas públicas, ya sean sociales o económicas, son determinantes para establecer si se trata de un modelo que considera a la gente como su principal sujeto y destinatario.

Hasta el momento, El Salvador ha probado al menos tres modelos socioeconómicos: el modelo agroexportador, el de industrialización por sustitución de importaciones y el de promoción de exportaciones y atracción de inversiones. Su aplicación, aunque ha reportado avances considerables en varios indicadores socioeconómicos, ha fracasado en asegurar niveles mínimos de bienestar a segmentos amplios e importantes de la sociedad.

Desde la creación del Estado salvadoreño en 1821 hasta la primera mitad del siglo XX, se optó por un modelo agroexportador centrado en productos tales como el bálsamo, el añil, el café, el algodón y la caña de azúcar. En este modelo, la creación

de riqueza fue concebida como resultado del aprovechamiento de los buenos precios en los mercados internacionales de ciertos productos tropicales.

El ingreso del país en el comercio internacional fue, en muchos sentidos, una apuesta correcta. Como explica Lindo (2002), es difícil imaginarse una situación en la que El Salvador pudiera haber crecido mediante la expansión de la producción orientada al mercado local, sobre todo durante la primera mitad del siglo XIX, cuando el país recién emergía de un periodo de destructivas guerras centroamericanas que lo sumergieron en la ruina e inestabilidad.

La introducción del café volvió más productivo al país, pero su sociedad no dejó de ser desigual. La herencia colonial hizo lo suyo: en la élite dominante estaba muy arraigada la noción de que la población autóctona y, por extensión, el campesinado, estaba integrada por seres inferiores que requerían de la conducción de los descendientes de la raza conquistadora. Aunque estos se autoadjudicaban poseer la visión para sacar adelante al país, en la práctica se procuraron bienestar a sí mismos pero no a la mayoría de la población.

Los datos disponibles demuestran la escasa atención que se otorgó al desarrollo de las capacidades y la expansión de las libertades de la población. Entre los años 1906 y 1950 los gastos públicos en defensa y seguridad (23.8 % del gasto público total) superaron en casi el doble a los gastos en salud y educación (que ascendían a solo 13.6 %).

Para enfrentar esa realidad tan diferenciada, el Estado creó mecanismos para controlar y disciplinar a la fuerza laboral. La alianza entre cafetaleros y militares, fortalecida en torno al levantamiento indígena-campesino de 1932, desactivó con mano dura los intentos de reformas sociales destinadas a mejorar las condiciones de vida y trabajo de las mayorías.

Años después, el modelo que se instauró fue el de industrialización por sustitución de importaciones (MISI), introducido en 1950, el cual requería de mano de obra con mejores calificaciones. Reconocía como un deber del Estado mejorar el nivel de

vida de la población, y advertía la necesidad de hacer compatibles el progreso económico y la justicia social, de ahí que los trabajadores formales urbanos, no así los rurales, comenzaron a ser sujetos de derechos. En el periodo 1951-1979 la inversión pública en educación y salud aumentó de manera significativa alcanzando el 35.6 % del gasto público.

Durante casi tres décadas el MISI generó altas tasas de crecimiento económico y mejoró los principales indicadores sociales, especialmente en las áreas urbanas, pero no fue capaz de satisfacer aspiraciones básicas de la mayoría de personas, como tener trabajo decente, vivienda digna e igualdad de oportunidades para progresar.

En dicho periodo, la brecha de desigualdad siguió ampliándose. En términos generales, el 20 % de la población más pobre redujo su participación a únicamente el 2 % del ingreso nacional, mientras el 20 % más rico incrementó su participación al 66 %. Sumado a esto, los gobiernos militares implementaron una serie de prácticas autoritarias y excluyentes que encaminaron al país a una conflictividad social cada vez más violenta.

A principios de la década de los setenta se formaron beligerantes organizaciones sociales, principalmente de trabajadores rurales, y los primeros grupos armados opositores. El enfrentamiento desembocó en el conflicto interno de más de diez años (1980-1992) cuyos daños acumulados hicieron retroceder al país 26 años en términos económicos (PNUD, 2003). Como advirtió la Comisión de la Verdad, auspiciada por Naciones Unidas (1993), el país vivió en un contexto en que los derechos humanos fueron violentados sin restricciones, provocando daños inestimables en el tejido social.

Durante el último cuarto de siglo El Salvador le ha apostado a un modelo cuyo objetivo ha sido lograr tasas altas de crecimiento económico mediante el aumento de la producción exportable, haciendo uso intensivo de la mano de obra. La fórmula neoliberal conocida como la política de las 3 “D” —desestatización (privatización), desregulación (liberación

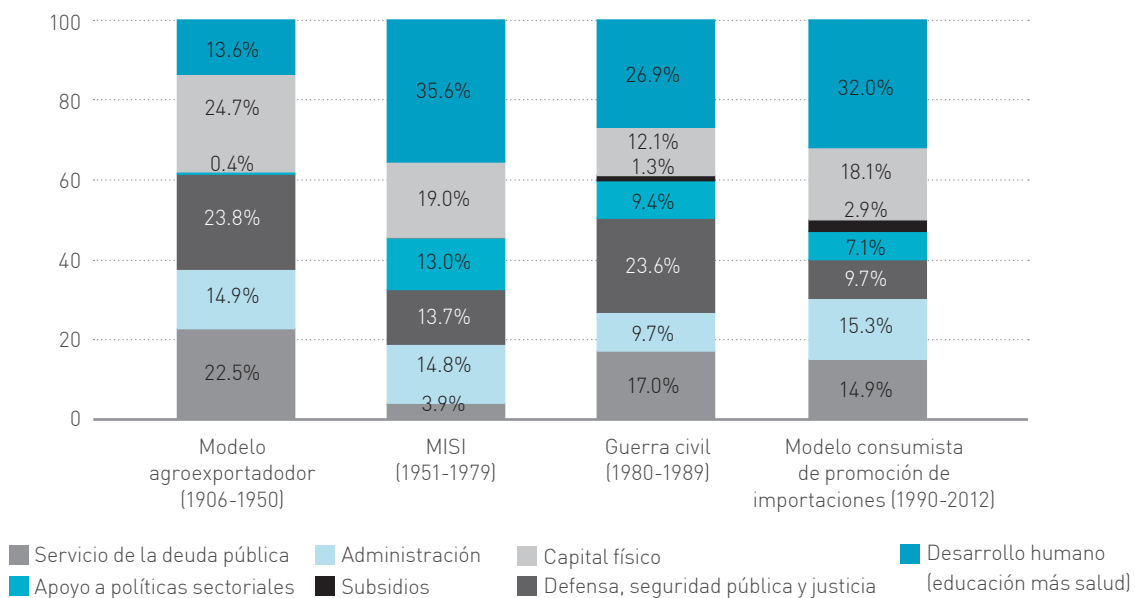
de precios y poca intervención estatal) y desprotección (liberalización comercial)— fijó el norte del enfoque. En materia de política social, este nuevo modelo se ha caracterizado en años recientes por la asignación creciente de recursos que privilegian la atención a la pobreza, no así a su erradicación.

La implementación de este modelo coincidió con la suscripción de los Acuerdos de Paz (1992) que pusieron fin al conflicto armado, que no logró revertir las olas masivas de migración hacia mercados de trabajo en el exterior. Cada año, durante las últimas tres décadas, alrededor de 60 mil personas, han emigrado hacia otros países, especialmente hacia los Estados Unidos, en busca de mejores oportunidades. Se estima que 3 de cada 10 salvadoreños se encuentra en el exterior. El impacto socioeconómico de las migraciones y las remesas no fue considerado en el rumbo trazado por el modelo, lo que generó distorsiones en su funcionamiento.

Aunque es ampliamente reconocida la existencia en el país de mano de obra abundante y laboriosa, en la práctica el modelo neoliberal no ha apostado seriamente a favor de asegurar el bienestar de la gente y potenciar el desarrollo de sus capacidades. La evidencia empírica recolectada demuestra, por ejemplo, que los gastos públicos en educación y salud, en promedio, han sido del 32 % entre 1990-2012. Estas cifras suponen una importante recuperación con respecto a las que se tuvieron durante el conflicto armado, pero todavía son inferiores a las reportadas durante la vigencia del MISI, y menores a las que se necesitarían para convertir a El Salvador en un país de alto desarrollo humano.

Mientras las mejoras en los indicadores sociales básicos de salud (expectativa de vida) y educación (tasa de alfabetización de adultos y tasas bruta de matriculación combinada) han posicionado a El Salvador como el país de América Latina que más

GRÁFICO 1 | Rubros de gasto como porcentaje del gasto público total (1906-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del Ministerio de Hacienda (1906-1990) e informes de gestión del Ministerio de Hacienda (2002-2012)

ha aumentado el valor del índice de desarrollo humano entre 1990 y el 2012 (PNUD, 2013), contradictoriamente el país también figura en la lista de los países de la región que han experimentado menos crecimiento económico, con el agravante de que las perspectivas en este ámbito no son halagadoras.

Más de la mitad de la población económicamente activa (PEA) continúa subempleada o desempleada, y muchos siguen contemplando la posibilidad de emigrar emulando los pasos de los más de dos millones de compatriotas que les han antecedido. Ante este contexto hay razones para sostener que lo que realmente ha prevalecido en estos

años, no es un modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, sino uno que ha funcionado *de facto* para promover la importación de bienes de consumo y exportar mano de obra.

En sus intentos por tratar de ampliar la producción, el país ha cosechado amplias deudas con algunos segmentos poblacionales que en la actualidad tienen graves rezagos en desarrollo humano. Para subsanar estas brechas un nuevo modelo de desarrollo deberá centrar sus apuestas en la potenciación y construcción de las capacidades de las personas, asumiendo el reto de enfrentar las brechas que provienen de la cuna en que nacen.

RECUADRO 1 | La apuesta ausente en todos los modelos socioeconómicos: combatir la vulnerabilidad ambiental

Poco o nada es lo que el país ha invertido para complementar los modelos socioeconómicos con un trabajo serio sobre el tema ambiental. Esto a pesar de que los factores ambientales y las condiciones de territorio constituyen el ambiente físico o el espacio más inmediato en donde las personas conducen sus vidas, por lo que influyen en gran medida en las posibilidades de realizar con su vida lo que ellas deseen.

Vivir en un ambiente circundante libre de contaminación, con baja exposición a los riesgos provocados por fenómenos naturales, por mencionar algunos aspectos, propicia un mayor nivel de libertad para escoger la senda de vida deseada. Al contrario, la presencia de factores ambientales adversos se traduce en una notable pérdida de margen de acción para decidir.

Históricamente, por razones de ubicación geográfica, orografía, geomorfología, entre otros factores, El Salvador ha estado expuesto a la ocurrencia de diferentes eventos de origen natural, entre ellos huracanes, tormentas y depresiones tropicales, inundaciones, sequías, actividad volcánica, terremotos y deslizamientos, los cuales (asociados a los procesos sociales de modificación del medio natural, como la deforestación, contaminación, cambios en el uso del suelo, ampliación de la frontera urbana y alteración de los cauces naturales) son condiciones de riesgo que incrementan las probabilidades de ocurrencia de desastres.

De hecho, desde 1980 al 2012, se han producido 1.5 desastres por año en promedio, que le han significado al país daños y pérdidas estimadas en USD 470 millones por año, equivalentes a más del 2 % del producto interno bruto (PIB) y a cerca del 15 % de la formación bruta de capital (FMI, 2013).

Según datos de evaluaciones de pérdidas y daños realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010 y 2011), cerca del 8 % de la población total es afectada directa o indirectamente por la ocurrencia de desastres naturales, debido a que se encuentra en condición de vulnerabilidad, por lo que enfrenta un alto riesgo de sufrir daños o perder sus pocos bienes materiales. Vivienda, enseres de casa, ganado, herramientas de trabajo, y peor aún la vida, se pueden perder en un instante.

Fuente: Elaboración propia

PERSISTEN RASGOS CULTURALES QUE OBSTACULIZAN EL ESTABLECIMIENTO DE ACUERDOS

¿Por qué resulta tan complejo en El Salvador lograr acuerdos mínimos sobre las rutas a seguir para alcanzar un desarrollo humano alto? Este Informe argumenta que la respuesta se encuentra, en buena parte, en las complejas relaciones y fenómenos que origina la desigualdad, una idea ambigua de identidad compartida y los desafíos de la democracia salvadoreña para consolidarse como un verdadero sistema de libertades. El conjunto de estas dinámicas no solo dificulta la sostenibilidad de procesos de diálogo entre iguales sino que ha imposibilitado la existencia de consensos políticos, económicos y sociales en torno a las políticas públicas que darían respuesta a los principales problemas del país.

Las identidades de los salvadoreños siguen construyéndose alrededor de creencias y comportamientos que acentúan las diferencias más que la igualdad. Elementos como el racismo y el machismo, muy arraigados en la cultura, reducen el potencial de diálogo entre grupos.

El racismo, en tanto supone la existencia de seres superiores e inferiores, y establece que no todas las personas valen lo mismo, avala el establecimiento de relaciones de poder y dominación de unos grupos étnicos sobre otros. En El Salvador, como en otros países con historia de colonización, esas relaciones de dominación fueron respaldadas por la fuerza de la ley, las armas y la religión, y afectaron a grandes grupos poblacionales, especialmente a los indígenas, a quienes no se reconocía como parte de la especie humana.

A su vez, el machismo y el patriarcado han condicionado a lo largo de la historia relaciones de poder, configurado identidades personales, definido roles de género, delimitado la forma en que se relacionan hombres y mujeres, pero también entre las personas y las instituciones.

Un estudio sobre los factores que contribuyen en El Salvador a la persistencia de la desigualdad

entre hombres y mujeres (Gaborit et al., 2003), concluyó que la “disparidad de género está predefinida, en forma real y simbólica, desde la preadolescencia” y que la sociedad “ha adecuado sus recursos para dar lugar a unas identidades polarizadas entre personas del sexo femenino y personas del sexo masculino”. Según los resultados de este estudio, los niños y niñas encuestados ya tenían construida en esta etapa de la vida —entre los 11 y los 14 años— una percepción diferenciada de sus cuerpos, del uso de sus cuerpos (aprendizaje en el caso de los niños, protección en el caso de las niñas), de la sexualidad (activa en el caso de los niños, pasiva en el caso de las niñas), de sus capacidades para controlar el entorno, de los roles al interior de sus hogares y de las fuentes de realización personal, entre otros temas.

En el ámbito político, el autoritarismo y el clientelismo constituyen prácticas que no sólo han mermado el potencial participativo de los ciudadanos en la toma de decisiones de procesos que afectan sus vidas, incluyendo la toma de decisiones de política pública, sino que también han frustrado la evolución de la institucionalidad del país.

Este Informe invita a la reflexión sobre las acciones o medidas a tomar en el corto, mediano y largo plazo para consolidar una identidad compartida, incrementar la tolerancia, moderar la polarización y aumentar la confianza ciudadana en las instituciones y los representantes políticos. Cambiar el patrón de la historia salvadoreña y avanzar en el consenso de políticas públicas, cuya prioridad sea el bienestar de la población, supone reconocer quiénes son los salvadoreños, cómo se valoran mutuamente, cómo se relacionan y cómo toman decisiones.

DESAFÍOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN ÁMBITOS CRUCIALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

El Informe advierte la urgencia de que la política coloque en el centro de todos sus esfuerzos el

desarrollo de las capacidades de las personas y la construcción de un entorno potenciador para ellas. El diagnóstico realizado establece tres ámbitos fundamentales en donde deben diseñarse y ponerse en marcha políticas públicas con un nuevo enfoque.

Ámbito 1. Hogar: piedra angular del bienestar

Desde el enfoque de capacidades (Nussbaum, 2011), el hogar más que la vivienda que se habita (Fernández, 2002) se concibe como el espacio en donde la persona crece y se desarrolla, así como el espacio físico que proporciona abrigo y seguridad. El hogar es la familia que cría y que toma decisiones fundamentales para el futuro, particularmente en lo relacionado a educación y salud; y es el ambiente de resguardo emocional necesario para convertirse en un adulto con la capacidad de ser feliz.

El hogar en que se nace puede significar la promesa de una vida llena de opciones o la perspectiva, casi irreversible, de una vida en la pobreza. En este sentido, las estadísticas (PNUD y ESEN, 2013) dimensionan la importancia del hogar en la vida de un ser humano y la manera en que este se convierte en alas para unos o en cadenas para otros. Nacer en un hogar desestructurado puede significar muchas limitaciones para una persona, sobre todo en ausencia de un sistema de cuidado formal que permita aliviarlas.

En El Salvador, los datos indican que cuando la persona crece en un hogar con la madre ausente estudiará, en promedio, 1.2 años menos que aquel que crece con ella. De hecho, 28 % de las personas que experimentaron antes de los 18 años el fallecimiento o muerte de alguno de sus padres no realizó estudios formales, y una proporción similar alcanzó únicamente el nivel primario (PNUD y ESEN, 2013).

Las investigaciones cualitativas (PNUD, 2013) muestran también una relación directa de la participación de adolescentes y jóvenes en pandillas con el hecho de haber crecido en hogares donde el

padre está ausente durante la niñez. Muchas dinámicas de desestructuración familiar han sido influidas por otros factores, como las migraciones y el conflicto armado, a los que se suma la influencia de fenómenos más actuales como la violencia.

Por otra parte, la inadecuada calidad de la vivienda en la que se crece tiene un efecto nocivo en las oportunidades de las personas, no solo por lo que significa vivir en un lugar que no es idóneo, sino también por las circunstancias humanas que rodean la precariedad. En el país, un 26 % de los menores de 18 años crece en viviendas con privaciones materiales (techo, pared o piso) (MINEC-DIGESTYC, 2012).

Entre las personas consultadas por el PNUD, una de las mayores angustias que provoca la pobreza es no tener la capacidad para dar a los hijos un lugar que les garantice seguridad y confort físico. Les resulta especialmente doloroso ver a los hijos pasando la temporada de lluvias en un hogar con techo deficiente (PNUD, 2012a).

Adicionalmente, existe una relación estadística entre las condiciones de la vivienda y los años de estudio. Un niño que vive en una casa con alguna carencia material puede acumular hasta 3 años menos de estudio que otro que no la padece. Un efecto similar tiene en los años de educación crecer en una casa con privaciones de servicios (luz, agua y saneamiento). Los hogares con carencias se concentran dramáticamente en la zona rural, lo cual contribuye a profundizar la ancestral brecha territorial.

La construcción de una sociedad más justa, en donde la cuna no sea destino, inicia por asegurar a cada niño y niña la posibilidad de crecer en condiciones de dignidad. Esto implica el diseño de políticas que relacionen áreas que parecen no vinculantes entre sí, como redes de cuidado y educación inicial, con políticas de vivienda y saneamiento. Aunque parezcan desvinculadas tienen un objetivo central: derribar las barreras que el origen puede significar para un niño o niña salvadoreño en su camino al bienestar.

Ámbito 2. Educación: escuela pública como pilar del desarrollo humano

El primer ciclo de vida (infancia y adolescencia) es el periodo fundamental para invertir en el desarrollo de capacidades y en la formación de los valores que ayudan a crear un clima de cohesión social (CEPAL, 2011) que, a su vez, sirva de base para edificar un país de oportunidades para toda la población.

La educación formal no puede considerarse un factor de transformación que actúa en el vacío (Bourdieu y Passeron, 1970). Al contrario, funciona inmersa en una realidad social que complejiza su accionar como potenciadora de oportunidades, interactuando con la familia y el mercado laboral en particular. Antes de llegar a la escuela, a los 5 o 6 años de edad promedio, las niñas y los niños han acumulado una historia que es decisiva para el desarrollo de sus capacidades dentro del sistema educativo y para, más adelante, transformarlas en oportunidades de desarrollo personal y profesional.

La escuela no puede darlo todo. No puede reemplazar a la familia en su rol formador primordial, ni tampoco a cada persona como arquitecta última de su destino. Sin embargo, desde el enfoque del desarrollo humano debe constituir un espacio de formación de la humanidad de cada cual, brindando una educación de calidad que sea pertinente en su entorno (Nussbaum, 2011).

En El Salvador, la escuela pública no ha logrado consolidarse como pilar para el desarrollo humano. Por el contrario, desde sus orígenes, el sistema educativo ha cumplido una conocida función diferenciadora. La educación ha funcionado como una certificación de su condición de pobreza para los sectores desaventajados, y provee credenciales adecuadas a los no pobres. En otras palabras, el sistema educativo salvadoreño no ha estado al servicio de la formación de la conciencia de un “nosotros”.

A lo anterior se suma la deficiente calidad de la educación que recibe la población salvadoreña.

El Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMMS, por sus siglas en inglés) ubicó a El Salvador, en el año 2007, en la posición 45 entre 48 países examinados, y las evaluaciones realizadas a partir de las notas de la Prueba de Evaluación de Aprendizajes para Educación Básica se han mantenido en la calificación de “regular” desde que se inició su aplicación (MINED, 2011). La educación media también sigue planteando importantes desafíos para el país, ya que concentra la matrícula más baja y altas tasas de deserción.

La pertinencia de la educación, a saber, la calidad de la educación al servicio del mercado laboral, también se constituye en un reto importante del sistema educativo salvadoreño. Un país con altas tasas de subutilización de capacidades y una tasa tan baja de trabajo decente debe cuestionarse en serio la manera de reforzar la vinculación entre la oferta educativa y las demandas del mercado de trabajo.

Los problemas de acceso inequitativo a centros escolares (especializados en estimulación temprana, así como centros escolares de educación básica y superior), sumado a los déficits de calidad del sistema educativo y de su pertinencia, reproducen oportunidades desiguales para el desarrollo cognitivo, lingüístico y socioemocional de personas que podrían tener un papel sustantivo en el desarrollo de El Salvador.

El Salvador debe avanzar en la construcción de nuevas políticas educativas sobre la base de las experiencias vividas, positivas y negativas, respondiendo a la pregunta sobre qué debe hacerse para contar con un sistema educativo eficiente, equitativo y de calidad ante los desafíos del siglo XXI. Cuestiones fundamentales como el rol de la educación para la formación de ciudadanía, la cohesión social, la calidad docente y la movilidad social deben ser elementos claves de este proceso de construcción, sobre todo si se toma en cuenta que en el largo plazo el éxito de un sistema educativo se evalúa a la luz de dos criterios: la capacidad de forjar una ciudadanía cohesionada tras

una visión de país y la calidad del trabajo que las personas obtienen en la medida que aumentan su nivel educativo.

Ámbito 3. Trabajo: el motor para el despliegue de capacidades

A pesar de los cambios en las apuestas económicas que ha realizado El Salvador a través de los distintos modelos de desarrollo, el mercado laboral no ha sido capaz de ofrecer un número de trabajos decentes (con remuneración justa, protección social, condiciones de seguridad en el trabajo, posibilidades de desarrollo personal, reconocimiento social e igualdad en el trato para mujeres y hombres) coherente con las tasas de crecimiento de la fuerza laboral. Así, el mercado laboral de El Salvador no permite a la mayoría de personas desarrollar sus capacidades, desplegar su potencial y procurarse los medios para alcanzar el bienestar.

Las personas desarrollan su potencial en el trabajo y por esto es fundamental entender la medida en que el entorno socioeconómico apoya el mercado laboral, analizando la evolución histórica de sus variables en el país. Por un lado, una tasa de desempleo relativamente baja y estable, de alrededor del 10 %, entre 1950 y el 2012, hace suponer equivocadamente que la falta de trabajo no ha sido un gran problema para el país. El Salvador sobrelleva, sin embargo, una tasa de subempleo persistentemente alta que no ha variado significativamente en más de 50 años. Únicamente 20 de cada 100 personas integrantes de la población económicamente activa gozan de un trabajo decente. Esto evidencia el poco valor que la política pública le ha conferido al mercado laboral como espacio para que las personas se realicen y consigan los medios para alcanzar el bienestar.

A los bajos niveles de acceso a trabajo decente se suma el deterioro del poder adquisitivo de los salarios. Por ejemplo, el salario mínimo agropecuario ha perdido, entre 1965 (cuando se instala

y el 2012, alrededor del 77 % de su poder adquisitivo. A su vez, los salarios mínimos en la industria, el comercio y los servicios han perdido casi el 65 % de su poder adquisitivo desde su instauración en 1970. Es comprensible entonces que la ciudadanía salvadoreña se sienta abandonada en términos de oportunidades laborales, y se frustra ante el hecho de que en este país se puede seguir siendo pobre a pesar de trabajar duro.

La explicación economicista de esta falencia es que siendo los trabajadores insuficientemente productivos, “no merecen” recibir mayores salarios o beneficios. Sin embargo, desde la lógica del desarrollo humano, el problema de la productividad es resultado de la falta de inversión en el desarrollo de las capacidades de las personas. Estas inversiones, que deben hacerse de manera oportuna, requieren educación de calidad para el desarrollo de las capacidades, y condiciones laborales de dignidad para permitir su despliegue en el mercado laboral. Si la oferta de mano de obra no calificada en el país es abundante y la demanda inestable, los salarios reales de este tipo de trabajo se mantienen bajos.

La situación del mercado laboral se vuelve más compleja cuando se introduce una perspectiva global. Efectivamente, la mayoría de emigrantes de origen salvadoreño son mano de obra no calificada que suple una demanda laboral no satisfecha en Estados Unidos. Diríase que, en este caso, la falta de preparación está actuando a su favor, ya que su tasa de desempleo es menor (10.1 %) que la del promedio de los emigrantes originarios de otras naciones latinoamericanas (10.7 %). Este dato se correlaciona con el hecho de que solo 5.9 % de los emigrantes mayores de 25 años procedentes de El Salvador tiene estudios universitarios en comparación con un 27.2 % de los que proceden de otros países de Latinoamérica.

Este enfoque es relevante porque aunque se corrigieran las distorsiones del mercado laboral, se mantendrá la fuerza centrífuga que arrastra a los

salvadoreños y salvadoreñas de baja calificación a emigrar con los costos que esto tiene para la sociedad. Esto indica que es importante no solo buscar soluciones locales a problemas que tienen aristas globales, ya que El Salvador y Estados Unidos tienen una relación transnacional que debe tomarse en cuenta en el diseño de ciertas políticas públicas.

EL FENÓMENO DE LAS PANDILLAS AMENAZA ÁMBITOS CRUCIALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

El Estado, pese a sus esfuerzos, sigue sin encontrar la manera de dar respuesta a la demanda de seguridad de parte de la ciudadanía. La escalada de homicidios ha posicionado a El Salvador como uno de las naciones más violentas de la región, con tasas récord de homicidios que, antes de la tregua entre las dos principales pandillas (Mara Salvatrucha y Barrio 18), iniciada en marzo de 2012, rondaban los 70 por cada 100,000 habitantes (PNC, 2011-2012), siendo sus víctimas más frecuentes hombres de entre 18 y 30 años de edad. En otras palabras, lo que antes era concebido como una disputa entre adolescentes rebeldes, marginados y victimizados, se ha convertido en los últimos años en la principal fuente generadora de temor e inseguridad en el país.

El problema de las pandillas, en buena medida ligado a la falta de oportunidades y a la migración, ha evolucionado de tal manera que constituye un auténtico desafío para la sociedad salvadoreña, ya que está minando la efectividad de instituciones cuyo rol central es precisamente desarrollar y potenciar las capacidades de las personas. Ámbitos como la familia, la escuela y las comunidades se ven especialmente amenazados por este problema, que compromete tanto el presente como el futuro del país.

Las pandillas están transformando las dinámicas intrafamiliares, en tanto se generan diver-

sas formas de respuestas —rechazo, resignación o complicidad— ante la presencia de miembros pandilleriles en las familias; o bien, surgen nuevas generaciones de familias con madres y padres pandilleros.

Cabe mencionar que a diferencia de otros países, donde la afiliación a la pandilla es temporal, en El Salvador el ingreso es permanente. En consecuencia, cualquier proceso de emancipación posterior o de cambios en las condiciones personales o familiares es acompañado por la pandilla, y no implica impedimentos para continuar perteneciendo a ella. Así, los jóvenes que se convierten en padres y madres deben distribuir su tiempo entre la pandilla y sus nuevos roles.

Estos escenarios no son exhaustivos, pero sí indicativos de las tensiones y transformaciones a que está sometida la familia debido al fenómeno de las pandillas. En estos escenarios, la capacidad protectora, social, cultural y afectiva de la familia se ve afectada severamente, y se debilita como ámbito potenciador de las capacidades de las personas desde un punto de vista del desarrollo humano.

La escuela tampoco está exenta de amenazas. De hecho, su efectividad como ámbito crucial para el desarrollo de las capacidades de niños, niñas y adolescentes está siendo mermada por las pandillas. Existe evidencia que indica que la presencia de miembros pandilleriles en el aula ha deteriorado la figura de autoridad del docente, que el control territorial que ejercen en los entornos de las zonas escolares es motivo importante de deserción escolar, que las estructuras de mérito se corrompen en escuelas que son tomadas por las pandillas, y que la escuela pública ya no es percibida como un espacio de protección, sino como uno de riesgo.

Por su parte, la presencia de pandillas profundiza los factores de riesgo para los jóvenes que viven y coexisten en las mismas comunidades. Muchos de ellos consideran a las pandillas como un referente de “éxito”. El pandillero encarna la

idea de que vale la pena buscar el prestigio social a pesar de los peligros: la ilegalidad; “la muerte, el hospital o la cárcel”. Particularmente vulnerables a este discurso son los jóvenes con aspiraciones que van allá de sus propias posibilidades —diversión, fiestas, sexo, alcohol— que pueden conseguir con la pandilla.

EL PAÍS NECESITA FORJAR UNA NUEVA CIUDADANÍA

Existen al menos dos condiciones indispensables para cambiar el rumbo del país: se debe dejar de actuar como si la política fuera un asunto exclusivo de los políticos, y se debe trabajar para construir una visión de país donde los salvadoreños y salvadoreñas se reconozcan “como miembros plenos de una comunidad de ciudadanos y como actores eficaces en su desarrollo” (PNUD, 2012).

El desarrollo humano postula que la política pública debe potenciar las capacidades de las personas para alcanzar el bienestar. La visión recogida en las consultas (PNUD a, 2012; PNUD b, 2012; PNUD-ESEN, 2012; SNU, 2013) atribuye al Estado la responsabilidad exclusiva de echar a andar estas políticas. Este equívoco puede provenir del hecho de que es este quien las institucionaliza y formula como leyes, decretos, ordenanzas, planes, presupuestos, etc.

Sin embargo, la democracia exige compromisos de diferentes actores sociales, incluyendo intervenciones puntuales en el proceso de formulación y ejecución de la política pública. Por varias razones, no se debe dejar trabajando a solas al estamento político. Entre otras, porque la duración de los ciclos políticos (elecciones presidenciales cada cinco años, y de diputados y concejos municipales cada dos) hace que la visión de largo plazo no sea siempre una prioridad; y porque las personas que viven las problemáticas concretas día a día, suelen tener una sensibilidad diferente hacia la manera en que deben resolverse.

La agenda de política pública debe ser un proceso en el que el estamento político interactúa con el resto de la ciudadanía. La política pública facilita a los líderes del país enfrentar muchos de los problemas sociales más acuciantes. Sin embargo, nunca logrará su cometido si no se cuenta con la acción de una ciudadanía comprometida con asumir el rol político que le corresponde.

La acción ciudadana se complementa con la evaluación de las políticas públicas. Esta práctica no debe tener como único objetivo las auditorías económicas y el control normativo, sino que debe estar ligada a aspectos sociales y a la participación de los actores involucrados. Se trata de llevar adelante un proceso de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública que permita formular juicios valorativos sobre su diseño, puesta en práctica, eficacia y los impactos logrados.

CONCLUSIÓN

El presente *Informe sobre Desarrollo Humano 2013* completa un ciclo de publicaciones, iniciado en 2001, mediante las cuales el PNUD ha ofrecido información, diagnósticos y propuestas destinadas a elevar los niveles de bienestar de los salvadoreños y salvadoreñas. Desde el enfoque de capacidades, el Informe ofrece un marco de análisis que ayuda a los liderazgos del país a distinguir y priorizar aquellas políticas y programas que potencien el desarrollo humano. Este Informe ofrece un nuevo enfoque para la elaboración y puesta en marcha de una serie de políticas públicas claves que, en conjunto, le darían un viraje a la manera en que se han venido haciendo las cosas en el país. Para hacer posible el cambio que necesita, El Salvador requiere de un nuevo acuerdo político, económico y social que defina una visión del desarrollo que lleve a convertirse en un país de personas con alto desarrollo humano.

“Si ya tienes un plan con unos objetivos consensuados, lo que sigue es la voluntad de los gobiernos para ponerlo en acción”

Helen Clark

Propuesta

El Salvador necesita reinventar su casa. Esa casa es el país: el lugar en el que se gestan y desarrollan la historia y la política pero, sobre todo, el espacio de encuentro de las personas que en el que día a día forjan sus esfuerzos y sueños. En una casa, los protagonistas son sus habitantes, ya que son quienes hacen que el clima sea de felicidad y armonía o, por el contrario, de amargura o desencanto, siendo los primeros sentimientos los que debieran prevalecer para evitar que los moradores deseen irse y no volver nunca más.

Ya que la casa es más que un espacio físico, reinventarla significa, entonces, hacer lo posible por instaurar un nuevo tipo de relaciones entre sus habitantes, garantizando que no haya segregación, resolviendo los conflictos y orientando sus acciones hacia la búsqueda del bienestar de ese colectivo. Por tanto, reinventar la casa es volverla a soñar, hacerla más confortable y volverla más digna.

Como se mencionó al inicio, El Salvador necesita reinventarse y para ello debe cambiar de rumbo de forma radical y comprometer a los diferentes actores sociales en el esfuerzo de buscar consensos y sellar pactos para construir una nueva realidad para los salvadoreños y salvadoreñas. El futuro del país depende del compromiso de la sociedad, del Estado y de la ciudadanía, así como de las acciones que originen cambios culturales profundos encaminados a que los ciudadanos asuman las respon-

sabilidades que tienen para consigo mismos y su sociedad, y no esperen que el Estado resuelva todos los problemas.

Si bien es cierto que la política pública es la agenda del Gobierno y es un instrumento para conducir al país a un rumbo de desarrollo humano, para garantizar su efectividad, además de combatir vicios del Estado como la corrupción, la falta de transparencia y la impunidad y la polarización política que coarta sus posibilidades transformadoras (tanto social como económica), también requiere que otros actores de la sociedad civil se sumen al esfuerzo de construcción de una mejor realidad para la ciudadanía.

El PNUD propone que la política pública sea concebida, diseñada e implementada como un instrumento integral e integrador y que su fin sea desarrollar en las personas las capacidades para alcanzar el bienestar. Se trata de una propuesta cuya filosofía se resume en dos palabras: tomar acción. Tomar acción en tres ejes fundamentales e igualmente importantes: lo cultural, lo social y lo económico.

Se espera que esta propuesta sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas sea el inicio de una discusión valiente, sincera y enriquecedora, que incite a sentarse a la mesa a quienes tradicionalmente no dialogan, y que contribuya a la construcción de una sociedad más justa y equitativa que dé a sus miembros oportunidades reales de ir tras un proyecto de vida que consideren valioso.

I. PRINCIPIOS PARA EL DISEÑO Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA TRANSFORMADORA

Vinculación indisoluble de lo económico, lo social y lo político

Convencionalmente la política económica y la política social se han entendido como procesos separados que tienen lugar en la esfera del Estado y que se materializan mediante intervenciones (leyes, programas, acciones) en el ámbito económico y en el social. De acuerdo con la doctrina que está detrás de cada modelo de desarrollo, suele establecerse una jerarquía que otorga prioridad, ya sea a los éxitos de la política económica o a los resultados de la política social, de lo cual se derivan dos enfoques diferentes.

El primero considera que es prerrequisito que un país sea rico para que luego pueda invertir masivamente en lo social. Asimismo, establece que las estrategias de desarrollo deben estar basadas en un modelo “líder/seguidor”, por lo que primero se determina la política económica y posteriormente se utiliza la política social para abordar sus consecuencias. La política social, en este caso, es concebida como el conjunto de programas de atención a los pobres que pretenden aliviarles su situación, a la vez que generan las oportunidades para su inserción a la vida económica.

El segundo enfoque, por el contrario, visualiza a la política social como la principal herramienta para corregir *ex post* las desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza, generadas por un modelo económico considerado *a priori* como injusto y muy difícil de modificar. En congruencia con ello, promueve el establecimiento de “redes residuales de seguridad social” creadas por el Estado para contrarrestar los fracasos de las políticas económicas.

Aunque ambas visiones parten de ideologías distintas, paradójicamente, coinciden en ofrecer

respuestas focalizadas dirigidas a los llamados “económicamente frágiles”; esto es, las personas que no cuentan con los medios económicos para sufragar a sus necesidades.

Las medidas y programas propuestos por ambas visiones también se caracterizan por ser de carácter paliativo, posiblemente con el propósito de mantener cierta estabilidad social, sin que se cambien las condiciones estructurales que originan y reproducen la pobreza. Además, coinciden en que el alcance de la política social está en función de la disponibilidad de recursos presupuestarios, los cuales generalmente son escasos e insuficientes para atender a los potenciales beneficiarios.

En un modelo que pone a las personas como fin último, sin embargo, no puede existir jerarquía ni separación entre la política económica y la política social. Mahbub ul Haq (1995) sostiene al respecto que la tradicional oposición entre lo económico y lo social debe desecharse para dar lugar al diseño de políticas desde una concepción distinta, que se enfoquen en el desarrollo de las capacidades de la gente, y que vinculen, al unísono y no de manera retórica, estas dos dimensiones. Las políticas sociales, por ejemplo, deben orientarse a prevenir ciertos riesgos relacionados con el incremento de la inestabilidad laboral y familiar de las sociedades contemporáneas, y a minimizar la transmisión intergeneracional de la pobreza, más que a corregir y solventar problemáticas cuando estas ya pasaron su factura a la ciudadanía. En cuanto a las políticas económicas, además de buscar el crecimiento económico y el empleo, también debieran fortalecer las redes de seguridad social.

De hecho, muchas de las intervenciones en los ámbitos que convencionalmente han sido considerados como parte de la política social (salud, nutrición, educación, vivienda, etc.), son críticas para que las personas puedan transformar sus talentos en capacidades para la vida; mientras que las intervenciones en los ámbitos considerados propios

de la política económica (política agrícola, política industrial, política salarial, política de empleo, etc.) son indispensables para crear un marco propicio para el uso de esas capacidades en la sociedad, especialmente en el mundo del trabajo.

No es casual, por lo tanto, que en todos los países con un alto desarrollo humano se haya logrado este objetivo gracias a un pacto social por el que han dado prioridad a la salud, la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología; así como a la búsqueda permanente de apuestas económicas que les ha permitido mejorar progresivamente los indicadores de empleo e ingresos.

Concepción de las políticas desde un enfoque de ciclo de vida: lo preventivo sobre lo remedial

El diseño integral de las políticas públicas exige definir un objetivo y, a continuación, pensar y plantear las intervenciones que hay que implementar a lo largo de la existencia de las personas con el fin de potenciar sus talentos, transformarlos en capacidades y utilizarlos en favor de su bienestar. Para ello se debe tomar en cuenta la aplicación de políticas que se enfoquen en todo el ciclo de vida.

Este enfoque incluye intervenciones efectivas que, de manera prioritaria y para asegurar el cumplimiento de los derechos de las personas aún antes de su nacimiento, garantizan condiciones de vida adecuadas para la mujeres en edad fértil y/o que están embarazadas. También se centra en la primera infancia, ya que es un período fundamental para el desarrollo de los niños y niñas, pues durante esta etapa se desarrollan las capacidades que les permitirán elegir y construir con libertad el futuro que desean. Es decir, la posibilidad de ser libre y de buscar y alcanzar el bienestar se construye en una edad en que no se tiene el instrumental para decidir qué hacer.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la primera infancia es una etapa clave para asegurar la eficacia de cualquier intervención transformadora, así como los beneficios futuros. Por ello, todo niño y niña debiese tener como mínimo un cuidado adecuado (entendido como el acceso a la atención médica cada vez que lo requiera); alimentación suficiente y nutritiva; un entorno protector y de afecto; acceso a educación inicial y, no menos importante, a estimulación temprana que potencie su aprendizaje (UNICEF, 2001; 2013b).

Si bien es cierto que la primera infancia es crucial, también es vital brindar atención a la etapa media de la infancia, por lo que hay que garantizar el acceso a educación de calidad y la protección contra el abuso y la violencia, ya que estos aspectos inciden en la ampliación de las oportunidades a las que tendrá acceso el niño o niña a medida avanza en edad.

La siguiente etapa importante es la adolescencia, periodo en el que las personas se enfrentan a numerosos riesgos (el embarazo precoz y la maternidad temprana son algunos de ellos), razón suficiente para implementar medidas que busquen prevenir, reducir y enfrentar estas problemáticas.

Tradicionalmente, las políticas públicas dan más valor a la etapa adulta, en la que se concentra el aporte de las personas que, como trabajadores, empresarios, consumidores, contribuyentes o ciudadanos, tienen en sus manos la conducción del país. El enfoque de ciclo de vida también la valora pues en este momento las personas despliegan todo el potencial desarrollado y lo ponen al servicio de sí mismos y de la sociedad, por ejemplo, por medio del ejercicio de la ciudadanía y su inserción en el mercado laboral. Sin embargo, en el primer ciclo de vida se aplica el potencial transformador de la política pública y se construyen los cimientos de una adultez productiva y de una vejez decorosa. Tanto es así, que según Esping-Andersen (2007), una autoridad mundial en materia de políticas públicas basadas en este enfoque, “una buena política de pensiones inicia con el cuidado de los bebés”.

Sin duda, la adopción de este enfoque es clave para impulsar el desarrollo humano, ya que reconoce la importancia de brindar una atención diferenciada a las necesidades de cada fase de la vida. En otras palabras, genera un concepto holístico y una metodología integrada que conecta y refuerza medidas políticas coherentes, siendo una de sus características principales la implementación de aquellas que son preventivas y tienen un gran potencial transformador a corto plazo.

Centrar la atención en el hogar digno, la educación de calidad, el trabajo decente y el ejercicio de la ciudadanía

Según Nussbaum (2011), “desde el enfoque de capacidades es precisamente con la herramienta de la política pública que las sociedades pueden concretar su compromiso con el desarrollo humano y el bienestar de su gente”. Para ello es necesario diseñar la política pública como un proyecto integral y transformador al servicio del bienestar de la gente, que pueda ser implementado en ciertos espacios claves de la sociedad.

El primer ámbito es el hogar, ya que en él las personas nacen y crecen; es el espacio que les proporciona seguridad y confort, y en él son educados y socializan en un primer momento. Este ámbito es tan determinante, que se considera que las oportunidades vitales de las personas dependen, fundamentalmente, de la capacidad de sus hogares (durante la infancia), para dotarles del capital social, cultural, cognitivo y relacional necesario. Cualquier política eficaz de igualdad de oportunidades, redistribución y lucha contra la exclusión debe, por tanto, centrarse prioritariamente en él, garantizando el derecho fundamental de todos los niños y niñas de vivir y ser parte de hogares con condiciones dignas: de materialidad, de acceso a servicios, de entorno y de convivencia.

El segundo ámbito clave es la educación, entendida como la acción de enseñanza-aprendizaje que se desarrolla en diferentes espacios desde muy temprano en la vida. Particularmente importante es la escuela pública como lugar común mínimo en una sociedad para potenciar las capacidades internas y la conciencia de pertenecer a una colectividad, aunque no es suficiente para garantizar el logro de estos cometidos, ya que no reemplaza a la familia en su rol formador primordial y menos a la persona como arquitecta última de su destino. Sin embargo, desde el enfoque de desarrollo humano, la escuela debe, al menos, ser un lugar de formación humana, brindar una educación de calidad, así como ser pertinente para proporcionar oportunidades de forma equitativa en los mercados laborales (Nussbaum, 2011).

El tercer ámbito es el trabajo, definido como la actividad pública que cada uno valora y que le permite “ser” por medio del “hacer”. La política pública está particularmente llamada a transformar el mercado laboral que es un ámbito (aunque no el único) en el que debiera aplicarse el ejercicio de las capacidades combinadas, para ponerlas al servicio del proyecto personal y colectivo.

Independiente del ámbito de aplicación, las políticas públicas diseñadas al servicio de las personas no pueden perder de vista su rol en la construcción de la identidad compartida y en la educación de una ciudadanía que asuma la búsqueda de su bienestar y el bien común como proyectos de igual importancia. Para esto deben realizarse intervenciones específicas en los tres espacios señalados anteriormente.

Una nueva relación de géneros: la mujer socia y protagonista del desarrollo

Las personas deben gozar de igualdad de oportunidades para desplegar sus potencialidades y participar equitativamente en todas las esferas de

la sociedad. En este sentido es particularmente vital promover la equidad de género, no sólo por razones de justicia social, sino también porque su plena aplicación haría que varios sectores de la población pudieran desarrollar sus capacidades con mayor facilidad. Uno de estos sectores es la población femenina, la cual padece de altos niveles de exclusión. Esta problemática ocasiona que el país se prive o desaproveche los aportes de las mujeres, quienes actualmente representan el 53 % de la población nacional (MINEC-DIGESTYC, 2012).

Debido a ello, otro de los principios en los que se basa la propuesta de este Informe es la conciliación de la vida laboral y de la vida familiar, facilitando la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y adaptando las políticas sociales a la progresiva desaparición del modelo en el que solo el hombre trabajaba en actividades que generaban ingresos y la mujer únicamente cuidaba (mujer ama de casa y hombre proveedor o *male breadwinner model*).

En general, se pretende que la mujer sea protagonista y socia del desarrollo. Sin embargo, para lograr este propósito hay que enfrentar dos desafíos interrelacionados y enmarcados en la igualdad de género. El primero es asegurar, para hombres y mujeres, igualdad de oportunidades en la expansión de sus capacidades a lo largo del ciclo de la vida, de manera que cuando la mujer se incorpore al mercado laboral no acumule desventajas con relación a los hombres, ni enfrente obstáculos para avanzar en su carrera profesional. Ayudará a lograr este objetivo eliminar la segregación de género en términos de los tipos de trabajo, así como la desigual división en las responsabilidades domésticas.

El segundo consiste en la inserción laboral y la subsecuente armonización de vida y trabajo de las mujeres. Como señala Esping-Andersen (2002), el nuevo compromiso de las mujeres con el trabajo debe ser considerado tanto un beneficio social (ya que un máximo empleo femenino es condición sine qua non en sociedades en proceso de enveje-

cimiento), como un hecho crucial para el bienestar familiar, debido a que los ingresos masculinos resultan cada vez más insuficientes para evitar la pobreza y alcanzar niveles mínimos de bienestar. Por otro lado, el ciclo vital de las mujeres se ha «masculinizado» en lo referido al logro educativo y cada vez más, también, en lo que tiene que ver con su acceso y continuidad en el trabajo. Y, estén o no forzosamente dedicadas a su carrera, lo cierto es que sus sueldos son cada vez más necesarios para los ingresos familiares (Esping-Andersen, 2002).

La creciente inserción laboral de las mujeres y la subsecuente necesidad de armonizar vida y trabajo también exige una nueva combinación de acciones públicas y privadas para avanzar, como señala Esping-Andersen (2004), hacia una “desfamiliarización de ciertas tareas”. Así, si la ausencia de soluciones para el cuidado de los niños constituye un obstáculo importante para aumentar la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral, el establecimiento de un nuevo servicio de atención universal a la primera infancia debería ser el camino para su remoción. Esto, además de que contribuiría al desarrollo cognitivo de los niños y niñas, ampliaría sustancialmente las oportunidades de trabajo remunerado para las mujeres, ya que los servicios de cuidado y educación infantil constituyen uno de sus principales nichos de empleo.

Un contrato generacional basado en el ahorro, la solidaridad y el compromiso con el trabajo

Es inmoral pretender mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes a costa de las condiciones de las generaciones futuras. Esto obliga a ser sumamente cuidadoso con las deudas económicas, las deudas sociales y las deudas ambientales.

En el caso de las deudas económicas, la premisa es que no se debe financiar abusivamente el consumo actual con deudas que se tendrán que

pagar más adelante. En el caso de las deudas sociales, el imperativo moral consiste en elevar el potencial productivo de la gente y en invertir más en ella para así disminuir los problemas heredados a las nuevas generaciones. Con respecto a las deudas ambientales, es inaceptable pretender mejorar el bienestar presente a costa de la destrucción ambiental y la apropiación desigual de los recursos naturales.

Hasta ahora, sin embargo, El Salvador ha acumulado una cantidad creciente de deudas económicas, sociales y ambientales que únicamente pueden frenarse y revertirse con un contrato generacional que parta de dos premisas: la primera, de que en algún momento ocurrirá un punto de quiebre y, la segunda, de que así como el subdesarrollo tiene un costo, el desarrollo tiene un precio que alguien tiene que pagar. Esto último implicaría, entre otros aspectos, hacer ciertos sacrificios que se resumen en austeridad para el ahorro, solidaridad en detrimento de la individualidad (reflejado en el compromiso fiscal) e intensidad y compromiso con el trabajo.

Así como el Acuerdo de Paz fue un contrato social que transformó un régimen autoritario y excluyente en uno democrático, inclusivo y competitivo, ahora se necesita un nuevo acuerdo, ya no para la democracia, sino para el desarrollo humano.

Evaluar el impacto de las políticas con criterio de costo-beneficio y con perspectiva de largo plazo

Para justificar el cambio de prioridades de las políticas públicas (es decir, que se enfoquen en el desarrollo de las capacidades de las personas) es indispensable seguir la lógica de las inversiones pero analizando su rentabilidad desde una perspectiva de largo plazo, es decir, de 10 a 20 años. Además de la rentabilidad financiera de las inversiones, hay que contar con un marco de monitoreo y evalua-

ción para identificar si los resultados esperados de las políticas han sido realmente alcanzados.

En economía, uno de los criterios más utilizados es el análisis costo-beneficio, con el que se priorizan las inversiones en función de los retornos económicos previstos. En el caso de la agenda pública, se evalúan también los retornos sociales, incluyendo los producidos por los proyectos financiados con recursos del Estado, por lo que deben ser evaluados en dos momentos: antes de su implementación y posterior a su aplicación, con el fin de medir su impacto.

Por otro lado, es importante entender que, si bien es cierto que muchas políticas son rentables socialmente, reeditúan con creces a largo plazo (es el caso de la inversión en la primera infancia). Este tipo de políticas no solo hace más equitativas a las sociedades, sino que también edifican un sistema económico productivo sostenible, eficiente y competitivo. De ahí que Esping-Andersen (2007) sostenga que “las naciones que no sean capaces de activar plenamente su potencial humano, quedarán probablemente rezagadas en la carrera de la productividad”.

Apostarle a este tipo de políticas es una oportunidad para reconciliar los objetivos de equidad y eficiencia, a menudo considerados como opuestos o antagónicos, y que tradicionalmente han dividido a las izquierdas y a las derechas en todo el mundo y particularmente en El Salvador. La clase política debiera apostar por conciliar estos dos objetivos, dejar a un lado sus preocupaciones por mantener altos niveles de popularidad, y pensar en las repercusiones a largo plazo de las políticas públicas. La administración pública eficiente no es la que realiza proyectos populares, sino la que, cuando hay que llevar a cabo actividades impopulares en función del bienestar, lo hace. Por tanto, una administración política eficiente no debiera dar prioridad a aquellos proyectos de carácter asistencial y de efecto inmediato, sino a los que pueden romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Cambiar el enfoque asistencialista es, probablemente, el

principal obstáculo que hay que enfrentar para instalar en el país un marco de políticas públicas y una asignación de los recursos del presupuesto general de la nación basado en el enfoque de capacidades propuesto en este Informe.

Un servicio público de excelencia para la ejecución de las políticas de desarrollo

Para que el Estado cumpla con su propósito de desarrollar las capacidades de las personas debe contar con una burocracia eficaz, cuya función fundamental sea resolver los problemas y necesidades del público con la mayor rapidez posible y al menor costo. Para esto es indispensable establecer un sistema de contrataciones y ascensos basado en méritos y competencia; así como ofrecer a los empleados públicos una remuneración competitiva acorde con las características del mercado de trabajo, seguridad en el empleo y un control riguroso contra la corrupción. Por otra parte, se deberán aplicar reformas para aprender a mejorar la gerencia, administración y control de lo público. Esto se logra con la implementación de enfoques de gestión que son claves, tales como: rectitud, demostrando cero tolerancia hacia la corrupción y haciendo cumplir fuertes medidas anticorrupción; meritocracia, expresada en el reclutamiento selectivo de los mejores y más brillantes talentos en el país sin ningún favoritismo ni parcialidad; orientación a resultados, de manera que la promoción y pagos a los funcionarios públicos estén atados a su desempeño y contribución a los resultados públicos deseados y una paga justa por el servicio público, es decir, salarios competitivos que aseguren la retención de las personas más competentes y honestas en el servicio civil.

Asimismo, dado que los servicios públicos deben ser el resultado de la capacidad que tiene un país para aprovechar plenamente a su recurso

humano, es vital que se implementen programas para su desarrollo y entrenamiento continuo.

Esta política que promueva la excelencia individual tiene que estar acompañada de reformas sistemáticas a nivel institucional que maximicen los resultados a esa escala. Sin la voluntad de implementar estas medidas es imposible establecer un sistema de reglas claras con jugadores transparentes que respondan a valores tales como la productividad, la creatividad, la eficiencia, la responsabilidad, la justicia, la honestidad, la integridad, la solidaridad, la confianza y otras virtudes similares que son indispensables para el desarrollo.

Las políticas deben contribuir a fortalecer las instituciones para luego apoyarse en ellas

Con frecuencia se cree que el desarrollo es un asunto exclusivo de especialistas en encontrar combinaciones de políticas públicas técnicamente sólidas y que se adapten a la realidad del país. Esta concepción asume que hay valores y reglas del juego en cada país que no se pueden cambiar y que, por lo tanto, todo aquello que no se ajuste a esos elementos que son parte de los cimientos de la sociedad tiene que ser desechado. No obstante, a veces, algunos de estos cimientos son lo primero que hay que cambiar. Los autores de la escuela institucionalista exponen una diversidad de ejemplos que demuestran que de muy poco sirve contar con planes, estrategias, políticas y hasta leyes bien fundamentadas si en la práctica lo que la sociedad premia son valores negativos como el engaño, la piratería, el irrespeto hacia los más débiles, la corrupción, el tráfico de influencias, la imposición, la intolerancia, la confrontación, la exclusión, el clientelismo político, el irrespeto a la ley, entre otros.

En una sociedad como la salvadoreña, en la que persisten valores de esta naturaleza, la primera tarea del desarrollo es persuadir a sus distintos

actores y organizaciones (incluidos quienes no están en condiciones de vulnerabilidad debido a su estatus), que dentro de ese contexto institucional el desarrollo es imposible. Esta tarea de convencimiento es fundamental porque los cambios no se producen por sí solos, ya que dentro de la dinámica de funcionamiento de las sociedades las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones son los jugadores. Esta diferenciación es muy importante, pues permite entender que los agentes de cambio en la sociedad son las organizaciones, y que como actores compiten constantemente entre sí: unas veces intentando cambiar y, otras, resistiéndose a los cambios institucionales.

Una vez se ha logrado una correlación de fuerzas favorable para este tipo de cambios, la tarea siguiente es asegurar una justicia pronta, cumplida e imparcial, propia de los Estados democráticos de derecho. Para esto es indispensable la consolidación de un sistema de frenos y equilibrios fundamentado en una auténtica división de poderes, a partir de la cual ningún órgano de gobierno pueda imponerse sobre los otros.

II. ORIENTACIÓN Y LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA TRANSFORMADORA

1. La necesidad de construir un nuevo ciudadano y ciudadana

El rol de la política cultural transformadora

La cultura es fundamental en el proceso de transformar la manera de hacer las cosas en el país, ya que ella es expresión de la historia, fuente de identidad y un indicador de la manera en que viven y conviven los integrantes de una sociedad. Si se busca que algo cambie de manera duradera, la

transformación más profunda debe realizarse a nivel cultural.

La política cultural transformadora tiene tres grandes fines. El primero es cambiar “la manera de ser” de los miembros de la sociedad. Su fin es la construcción de un nuevo ethos, nuevos hábitos y nuevas costumbres que faciliten la convivencia diaria: conciencia de los derechos del otro, conciencia de los propios deberes, respeto a las reglas, aversión a la corrupción, solidaridad, igualdad entre hombres y mujeres, entre otros valores que deben primar en una sociedad que pretenda el desarrollo humano alto.

El segundo fin es la formación de un nuevo ciudadano: empoderado, dueño de su destino, consciente de su responsabilidad cívica y orgulloso de su identidad nacional. Pretender que un país va a cambiar solo con la acción del Estado es, en cierta medida, denigrar los valores democráticos. En democracia, el rol de la ciudadanía es central, ya que la solidez de esta institución radica en gran medida en la fortaleza de sus ciudadanos que no esperan que el Estado resuelva todos sus problemas, pero que conocen con certeza aquello que pueden exigirle y lo hacen, castigando o premiando con su voto la buena gestión pública y la transparencia.

El pleno ejercicio de las capacidades no está relacionado solamente con el disfrute de mayores niveles de bienestar económico y social, sino también con el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y con la concientización de sus deberes. Para ello, es necesario que las personas desarrollen capacidades para convivir en sociedad y ejercer una ciudadanía plena que les permita influir en las decisiones que afectan sus vidas. Por eso, desde el paradigma del desarrollo humano la política es un asunto demasiado importante como para dejarlo únicamente en manos de los políticos.

Finalmente, la política cultural construye la cohesión social al brindar a los ciudadanos la certeza de pertenecer a un mismo colectivo. La identidad compartida no niega la importancia de las

diferencias; al contrario, las acoge como parte de su fortaleza. Esto al final transforma la relación entre el Estado y la ciudadanía, que ya no se perciben como supeditados el uno al otro, sino como el binomio que construye a la nación.

La democracia requiere de una participación activa de la sociedad (incluyendo trabajadores y empresarios, desempleados y subempleados, mujeres y hombres, jóvenes y adultos mayores) con lo que se evitaría que el ejercicio político sea demagógico o populista y que obstaculice la creación de un entorno apropiado para el despliegue y aprovechamiento de las capacidades de la gente.

Cambios profundos en la manera de ser y hacer

Este Informe advierte que en el país ciertas prácticas muy arraigadas, así como la ausencia de políticas culturales para la creación de un imaginario compartido, han obstaculizado la creación de una imagen y una voluntad de “nosotros” e, inclusive, la posibilidad de establecer un diálogo franco entre sectores poblacionales que se reconozcan como iguales.

En sociedades donde se han enfatizado las diferencias, la oposición y la dominación de unos sobre otros impide encontrar elementos comunes para el logro de acuerdos y consensos. En el caso de El Salvador, la posibilidad de alcanzar consensos mínimos a favor de inversiones reales (y no simbólicas) para potenciar a las personas requiere de una mayor atención a los procesos relacionados con la cultura.

Y es que la cultura está estrechamente asociada a la política. En determinados periodos históricos las formas, rituales y estilos del poder impregnaron la forma en que las personas vivían y representaban sus experiencias sociales. Para el caso, el autoritarismo militar, instaurado en nuestro país en 1931 e instituido por décadas, modeló no solo las instituciones, sino también los imaginarios so-

ciales que representaron a los mandatarios como líderes efectivos en el manejo de la economía y el aseguramiento de la tranquilidad.

La debilidad actual del Estado para tomar medidas que le den un nuevo giro al país alimenta cierta nostalgia por aquel autoritarismo, y le resta credibilidad a la democracia como un sistema funcional y efectivo. Una manifestación de ello es que un porcentaje creciente de la población (9.7 % en el 2008 y 17.1 % en el 2012) concibe que en ciertas circunstancias un gobierno autoritario es preferible a uno democrático (Córdova Macías et. al., 2013).

Adicionalmente, El Salvador se ubica entre los países con niveles medio-bajos de eficacia política interna, en comparación con el resto de países del continente, lo cual provoca que menos de la mitad de la población (47 %) manifieste entender los asuntos más importantes del país. Este tipo de percepciones y actitudes redundan en bajos niveles de participación más allá de los eventos electorales, siendo su máxima expresión el alto porcentaje de la población (71.6 % de los entrevistados) que expresa poco o nulo interés en la política (Córdova Macías et al., 2013).

De hecho, la política es una de sus mayores fuentes de desencanto. Pero también la corrupción institucionalizada y la violencia en diferentes ámbitos (en el seno de muchos hogares, en espacios públicos, etc.) siendo esto último una verdadera epidemia dada la alta tasa de homicidios por habitantes.

Sin embargo, en medio de estas prácticas nocivas existen muchas que son constructivas, y que deben ser estimuladas, reforzadas y generalizadas por las políticas públicas. Por ejemplo, El Salvador es un país pequeño, con mucha gente caracterizada como “trabajadora” y “arreacha” pero también como “impuntual” y “aprovechada”; en este sentido, la cultura es la que puede hacer que sean las primeras características las que se interioricen y no las segundas.

La política cultural transformadora puede crear un nuevo concepto de “nosotros” y, a la vez,

FIGURA P.1 | Estrategia de construcción de un “nuevo nosotros”



Fuente: Elaboración propia

configurar un nuevo sistema de costumbres, valores, concepciones y normas sociales que oriente los fines de la sociedad salvadoreña y que ayude a procurar el bienestar material y espiritual de la sociedad en su conjunto (PNUD, 2005).

Para lograr estos objetivos, la política cultural debe implementar una estrategia que contemple las siguientes acciones: (a) construir elementos de identidad común; (b) reconstruir el tejido social; (c) desarrollar elementos de orgullo nacional; (d) construir una nueva relación Estado/ciudadanía; (e) instalar el diálogo como forma de socializar e internalizar las normas de convivencia diaria. Estas acciones, como parte de una estrategia de construcción de identidad, se presentan en el figura P.1.

La política cultural transformadora actúa de manera transversal en diferentes ámbitos y espacios de la sociedad. Esto significa que incluso si es necesario que exista una institucionalidad para diseñar, coordinar e implementar una política cul-

tural nacional, esta debe ser concebida de manera integrada para que no se quede a nivel superficial y simbólico.

Por su naturaleza, la cultura se aprehende de manera inconsciente a través de la vivencia diaria, a partir de lo que se observa y de lo que se vive; en ese sentido, el sistema educativo tiene un rol central para transmitirla. Dada su importancia se debe integrar en este, de manera consciente, la voluntad por lograr un cambio cultural. Esto no solo implica fortalecer el currículo con nuevas asignaturas o replantear las clases de urbanidad y cívica, sino cambiar la pedagogía, la dinámica de las relaciones en el salón de clases y la manera en que se convive en las escuelas.

No hay que esperar a implementar estas medidas en la educación básica: hay que hacerlo en la educación de los niños y niñas de más temprana edad, una etapa propicia para enseñar hábitos que a la edad de 6 o 7 años estarán fuertemente

arraigados. Para esto hay que ampliar la cobertura desde preescolar y fortalecer la relación escuela-comunidad, con lo cual se influiría positivamente en uno de los ámbitos más decisivos en la creación de identidad: el hogar.

Además de estas propuestas, es clave garantizar el asocio público-privado, ya que por medio de él se pueden lograr acuerdos que posibiliten una mejor convivencia ciudadana y, entre otros aspectos, se transforme la naturaleza y la calidad de los programas radiales, televisivos o de cualquier otra naturaleza. No hay duda de que es vital que la agenda cultural involucre a múltiples actores y sea construida por la sociedad, y no impuesta desde el Estado.

2: La inversión oportuna para asegurar una herencia de oportunidades

El rol de la política social productiva

La política social productiva, pensada dentro de la lógica de los tres ejes de políticas transformadoras, es el conjunto de acciones del Estado (agenda, principios, intervenciones) que se diseñan para potenciar los talentos de las personas (tales como su inteligencia y habilidad social y física) y crear los mecanismos necesarios, aplicados principalmente en el primer ciclo de sus vidas, para que estos puedan aprovecharse.

Es decir, la política social productiva se pone al servicio del bienestar de las personas y tiene 3 fines: potenciación, promoción y productividad. La diferencia entre la definición propuesta y la tradicional es que la primera no es asistencialista, sino que de manera activa crea oportunidades para las personas.

Adicionalmente, la política social productiva se integra tanto a la política cultural transformadora como a la política económica inclusiva, de modo que completa una agenda política para el

bienestar que opera desde la esfera del Estado. Su vínculo con la política cultural transformadora se da por su potencial integrador, su carácter universal (debe favorecer a todos por igual) y su compromiso con la realización de los derechos sociales. Dado que en la práctica puede ser necesario focalizar ciertas acciones, la ciudadanía deberá asumir compromisos colectivos y definir solidariamente a quienes necesitan más apoyo, fortaleciendo los vínculos entre grupos.

Por otro lado, la política social productiva, para realmente garantizar el bienestar de todos, debe concebirse a partir de la perspectiva que considera al ciclo de vida como una plataforma al mundo productivo adulto. Esto no supone ni supeditarla, ni limitarla a su rol como elemento clave en el desarrollo de la productividad de las personas, pero sí diseñar y ejecutar las intervenciones como inversiones de mediano y largo plazo para un mejor desempeño tanto en el mercado laboral como en la vida privada y en el rol político que corresponde a cada uno.

La política social productiva afecta a las personas desde su acción en diferentes ámbitos. Sin embargo, tiene un rol privilegiado en dos: el hogar y su hábitat, y la educación. Este Informe establece un diagnóstico de la situación del hogar salvadoreño y de la escuela pública, el cual concluye que la intervención oportuna y certera de la política social productiva en los dos ámbitos permitiría ofrecer más y mejores oportunidades a los salvadoreños.

A continuación se establecen desde esta lógica las intervenciones más urgentes para transformar el hogar y la escuela.

La transformación del hogar: el derecho a un hábitat digno

Los informes del PNUD correspondientes a los años 2003, 2010 y ahora el 2013 han abordado desde diferentes aristas la importancia del espacio en que una persona nace y crece. Tradicionalmente,

este es representado por la vivienda, por ser esta un elemento importante en el logro del desarrollo humano. Aun desde la perspectiva más instrumental, la vivienda propia es una fuente de seguridad financiera que reduce la vulnerabilidad frente a eventos inesperados, es un colateral para el mercado financiero y, a largo plazo, es un seguro para la vejez. Este Informe define la noción de vivienda como el hogar, es decir, el espacio que ofrece confort y protección a las familias, y constituye un signo de pertenencia a una sociedad.

Sin duda, vivir en condiciones dignas es un derecho humano que se cumple cuando la persona se desarrolla en un hábitat que le garantiza un estándar de vida adecuado a él y a los suyos. Este derecho fundamental debiera ser uno de los principales objetivos de la política social productiva.

El Informe concluye que en El Salvador hay enormes brechas en lo que respecta a las condiciones del hogar. De hecho, uno de los principales desafíos identificados es que 34.5 % de salvadoreños forma parte de hogares pobres por ingresos (MINEC y DIGESTYC, 2012), la cual suele persistir a lo largo de la vida y heredarse a las siguientes generaciones. Una persona que nace en un hogar con bajos ingresos tiene el doble de posibilidades de seguir viviendo en estas condiciones en la adultez, en comparación con uno que nació en un hogar con más recursos económicos (PNUD y ESEN, 2013). Adicionalmente, la precariedad del hogar se vincula a bajos niveles educativos de los padres, lo cual afecta negativamente el desarrollo de las capacidades de los hijos. Por ejemplo, la desnutrición crónica entre infantes con madres sin educación es de 36.5 % versus un 19 % para el promedio nacional. Por otro lado, la posibilidad de que un joven entre los 16 y 25 años de edad no estudie ni trabaje es 3.35 veces mayor en hogares del quintil inferior de ingresos que del quintil superior (MINEC y DIGESTYC, 2012). Todas las condiciones antes expuestas afectan, a veces de manera irreversible, el desarrollo de las potencialidades de las personas.

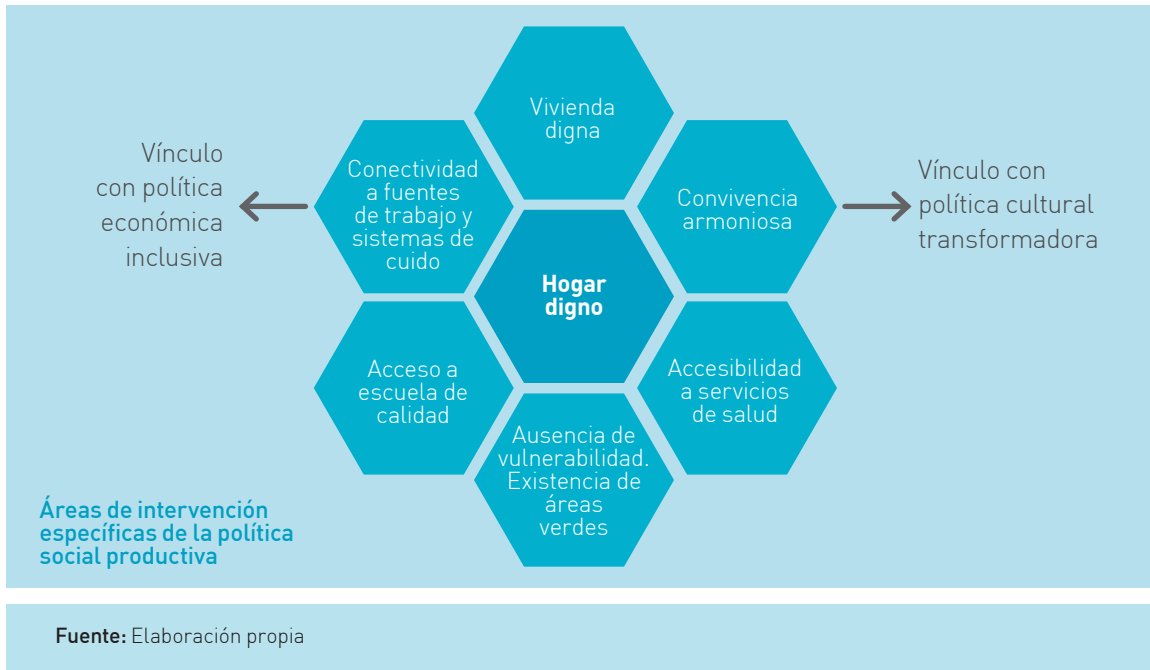
Adicionalmente, en el país hasta ahora no ha sido posible garantizar a todos y todas condiciones de vivienda digna. El déficit habitacional de El Salvador afecta a 58 % de los hogares, es decir, aproximadamente a 944,000 familias (BID, 2012). Alrededor de 642,125 de estos hogares son urbanos, para los cuales el déficit cuantitativo asciende al 9 % y el déficit cualitativo a 41 % (BID, 2012). Para el caso de los hogares rurales, el 74 %¹ de estos está en déficit (BID, 2012). Asimismo, en el país 54 % de los hogares no pueden costear una vivienda o no cumplen con los requisitos para obtener un crédito debido a que a sus miembros son trabajadores informales o autoempleados.

Estas evidencias son prueba de que el hábitat en que se desarrollan muchos salvadoreños y salvadoreñas está en crisis. El hábitat acumula las carencias de la vivienda (materialidad precaria, hacinamiento, falta de acceso a servicios), del hogar (la educación de los padres, la carencia de recursos, etc.) y del entorno (inseguridad; ausencia de espacios recreativos; vulnerabilidad ambiental; deficiente o ausente conectividad que dificulta el acceso a fuentes de trabajo, servicios de educación y salud, entre otros).

Este Informe postula que una manera certera de transformar, desde su nacimiento, la vida de los salvadoreños y salvadoreñas es creando mediante la política pública, instrumentos y medios que garanticen una necesidad prioritaria de la ciudadanía: la posibilidad de vivir en hábitats que garanticen sus derechos, de vivir en hogares dignos. Esto implica no solo asegurar que cada salvadoreño y salvadoreña habite en una vivienda digna, sino también asegurar otras condiciones igualmente indispensables y que son planteadas en el figura P.2.

Para lograr lo expuesto con anterioridad se deben plantear, al menos, 3 objetivos: (1) eliminar el déficit habitacional; (2) fortalecer y coordinar la institucionalidad en el sector y (3) realizar reformas estructurales para garantizar el hábitat digno para todos y todas.

FIGURA P.2 | El modelo de hábitat digno



Una prioridad de país: la eliminación del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo

No se puede garantizar un hábitat digno para la ciudadanía salvadoreña si no se solucionan dos problemas graves: la falta de viviendas y la mala calidad de estas. Para resolver la problemática del déficit habitacional, primero se tendrían que solucionar dificultades subyacentes, como la baja oferta de casas de interés social, la falta de financiamiento para este tipo de lugares de habitación, las condiciones laborales del país que dificultan el acceso al crédito hipotecario a gran parte de la población y la poca oferta de créditos para reparar o mejorar viviendas. De hecho, una de las principales carencias de los más necesitados en el país (cuya solución debe ser priorizada, dado que es un imperativo moral) es vivir en una casa con el techo y paredes en buenas condiciones (PNUD, 2012).

A continuación se detallan algunas de las propuestas para empezar el cambio de la realidad habitacional en el país.

a. Creación de un fondo de ahorro programado para la vivienda (FOVIVIENDA)

La ausencia de mecanismos para el financiamiento efectivo de la vivienda en el país es uno de los grandes retos a resolver. Para cerrar el déficit cuantitativo en un quinquenio es necesario construir al menos 29,300² viviendas al año, lo que implicaría (si se tratara de vivienda social digna) una disponibilidad de fondos de USD 395 millones por año³. Adicionalmente, es necesario emprender la reparación o mejoras de 667,500⁴ viviendas que se encuentran en déficit cuantitativo, lo que supone un gasto de USD 263 millones⁵ al año por un quinquenio.

Para cubrir estas necesidades se propone la creación de un fondo con fines de adquisición y

mejora de vivienda (financiamiento parcial o total), como un mecanismo de ajuste fiscal expansivo que permitirá, en un mediano plazo, asegurar un incremento en los niveles de ahorro del país, el consecuente apalancamiento de inversiones y la generación masiva de empleos vía la reactivación del sector de la construcción.

El fondo funcionaría bajo la modalidad de ahorro programado y obligatorio, que acumularía recursos a través de cotizaciones de trabajadores y empleadores del sector público y privado. La creación del fondo se sumaría como una cotización adicional a las actuales, que supondría un incremento equivalente al 2.5 % en los salarios de los trabajadores públicos y privados afiliados a las redes de seguridad social, el cual sería complementado con un aporte similar de 2.5 % por parte de los empleadores.

Mientras los dueños de los recursos no hayan acumulado lo suficiente para la prima de su vivienda, se permitirá el uso de los fondos ahorrados para financiar exclusivamente una diversidad de obras públicas tales como presas hidroeléctricas, carreteras y otras que contribuyan a superar los débiles equipamientos de la economía en infraestructura (recuperación del centro histórico de la capital, entre otros proyectos). Todos los fondos captados serían invertidos en el mismo ejercicio fiscal.

Los mecanismos que incentivan el ahorro programado u obligatorio para la vivienda constituyen prácticas que, en conjunto con otras políticas de financiamiento, logran impulsar el desarrollo económico y social de los países. Singapur, por ejemplo, hizo de la provisión pública de vivienda un eje de su política social, y utilizó el ahorro obligatorio para la compra de la vivienda como mecanismo dinamizador del proceso de desarrollo. Costa Rica y Chile también fueron pioneros en la adopción de programas de vivienda de tipo ABC (ahorro, bono y crédito) y son actualmente los países con los menores déficits habitacionales en América Latina (Bouillon, 2012).

Si bien es cierto que este fondo solo puede ser obligatorio para los trabajadores formales (lo cual puede parecer contradictorio en una economía como la salvadoreña, caracterizada por los altos índices de empleo informal), debería ser una alternativa atractiva de ahorro voluntario rentable para los trabajadores informales con capacidad de ahorro o una alternativa para invertir de manera productiva los ingresos provenientes de remesas.

b. Fondo de apoyo para la construcción de vivienda de interés social (FAVIS)

Un alto porcentaje de hogares salvadoreños tiene una capacidad de pago sumamente limitada. Por ejemplo, la cuota de un crédito de USD 13,500⁶ que es el costo de una vivienda de interés social con características de dignidad (BID, 2012), a 25 años plazo solo puede ser pagada por el 28 % de los hogares salvadoreños⁷ (MINEC y DIGESTYC, 2012). Ante esta situación, es necesario que el Estado implemente mecanismos como el sistema tipo ABC, que a partir de un ahorro previo otorgue créditos y subsidios en función de la situación del hogar, ya sea para la adquisición de vivienda como para su mejora.

El PNUD propone para el financiamiento de dichas inversiones la creación de un Fondo de carácter permanente destinado a otorgar subsidios para la construcción o mejoramiento de viviendas de interés social (FAVIS). Este fondo se ejecutaría a través de empresas y organizaciones no gubernamentales autorizadas. A las primeras se les obligaría a incorporar a sus trabajadores a las diferentes redes de seguridad social (ISSS, AFP, Fovivienda) promoviendo así la creación de empleo decente en el país. Para evitar la duplicidad de acciones y el gasto innecesario de presupuesto, este fondo absorbería a FONAVIPO y al Fondo Social para la Vivienda (FSV). Un punto importante y acorde con la realidad del país es que se

incluiría dentro de la población beneficiaria a familias de bajos ingresos, tanto del sector formal como del informal. La fuente de financiamiento del fondo sería una tasa de recuperación de plusvalías. Se estima que el FAVIS podría recaudar con los niveles de PIB actuales alrededor de USD 23 millones⁸ anuales.

c. Fondo para el mejoramiento de la infraestructura social de los municipios (FOMIS)

La *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* expone en su artículo 60 que el financiamiento para la inversión territorial previsto en los planes de desarrollo a nivel local deberá cubrirse por medio de la coordinación de los presupuestos del gobierno nacional y de los gobiernos municipales. Sin embargo, el PNUD —dada la prioridad de dichas inversiones en el logro del objetivo planteado— propone la creación de un Fondo para el mejoramiento de la infraestructura social de los municipios (FOMIS) que sería de carácter permanente. En términos prácticos, funcionaría como el FOVIAL, pero contaría con una administración público/privada con representación de los gobiernos municipales, el gobierno central y el sector privado (trabajadores y empresarios). Dicho fondo estaría orientado principalmente al mantenimiento de la red de calles urbanas, caminos rurales, espacios públicos e infraestructura comunitaria definida en el contexto de planificación de ordenamiento y desarrollo territorial local. De entre todos estos aspectos, una de sus prioridades sería la creación de espacios recreativos (por ejemplo, parques y canchas) para dotar de posibilidades de esparcimiento a las familias salvadoreñas.

Este fondo se financiaría con la introducción del impuesto predial. Una proyección conservadora, suponiendo una recaudación de 0.5 % del PIB, establece que podrían reunirse USD 115 millones anuales. Para poner esta cifra en contexto, esta equivale al 70 % del presupuesto asignado para

inversión social en el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios (FODES) del 2013.

d. Ley especial de vivienda de interés social

Además de las medidas antes expuestas, también es necesario revisar y simplificar los marcos legales vinculados al tema habitacional. De esta forma aumentaría su eficiencia y aplicación, a la vez que se evitaría la duplicidad en funciones. La aprobación de la Ley especial de vivienda de interés social podría ser parte de la solución, siempre y cuando se conceptualice en función del objetivo y se garantice que el cuerpo legal no riña con las leyes que dan vida a otras entidades en el tema de vivienda, tales como el Viceministerio de la Vivienda, el Fondo Social para la Vivienda y el Instituto de legalización de la propiedad.

De hecho, actualmente es un momento idóneo para cuestionarse si dicha configuración institucional es la que debe permanecer o si debe cambiarse. En todo caso, la propuesta es que se legisle con prontitud y se establezcan estándares en aspectos como las características mínimas de tamaño y materialidad de la vivienda social, con el fin de revertir las actuales condiciones de hacinamiento y precariedad que afectan a gran cantidad de personas.

e. Fortalecer el rol del Instituto de legalización de la propiedad

Entre los problemas de urbanización que tiene el país se encuentra el de la inseguridad de la tenencia. Las lotificaciones ilegales, las propiedades con problemas de documentación, invasión de terreno público y usurpación de lotes han favorecido los asentamientos habitacionales sin servicios básicos, saneamiento, conectividad adecuada, entre otras carencias. Esto sucede sin que las instituciones actuales tengan la capacidad ni

RECUADRO P.1 | La integralidad del concepto de hábitat

El hábitat va más allá de un espacio físico, ya que no solo se refiere a la vivienda. Debido a que el concepto es tan amplio, garantizar un hábitat digno implica la implementación de intervenciones en diversas áreas, con diferentes niveles de complejidad y que requieren de menores o mayores esfuerzos políticos, económicos y sociales.

Un ejemplo es la urgencia de una reforma al sistema de salud para volverla accesible a todos. Actualmente el sistema de salud salvadoreño no incluye a toda la población y es ineficiente, por lo que es necesario crear mecanismos de financiamiento para implementar la cobertura universal, así como definir mecanismos solidarios de copago.

También son necesarias intervenciones en el sistema educativo, las cuales son clave para la política social productiva.

Al ser la vivienda un aspecto fundamental del hábitat, es primordial garantizar que esta se encuentre cerca de escuelas y de centros educativos, en conformidad con los estándares internacionales que establecen que la distancia caminable a una escuela no debería exceder los 40 minutos.

Asimismo, ya que la inseguridad es una de las causas del deterioro del hábitat de los salvadoreños, es urgente establecer consensos para garantizar la convivencia armoniosa.

No es posible pensar en desarrollo humano equitativo en un contexto de violencia e inestabilidad. Por ello, es imperativo articular un trabajo de largo plazo para transformar El Salvador en un país seguro, que provea a sus ciudadanos de la libertad de movimiento en todo el territorio y de la garantía a sus vidas en todo momento. Esto implica pensar la seguridad ciudadana como un proyecto integral y de país que requiere de ciertos mínimos:

- Una política de seguridad de largo plazo: la estrategia que se defina para luchar contra el complejo fenómeno de la violencia debe ser de largo plazo y no puede estar sujeta al ciclo político o a reacciones a problemas coyunturales.
- Una policía profesional que responda a los problemas locales: es necesario establecer una relación de confianza y de colaboración entre la policía y las comunidades como mecanismo privilegiado para prevenir y luchar contra el delito. Esto supone la conceptualización de un nuevo modelo de policía comunitaria, concedora de las problemáticas diarias de las localidades y capaz de resolverlas.
- Reactivar el tejido social en el ámbito de la prevención, represión e intervención del delito: las comunidades tienen un rol clave en cada etapa de lucha contra el delito, el cual debe estar definido en la estrategia de seguridad y requiere que la población desarrolle capacidades para ejercerlo. Este rol se da en el ámbito de la represión (se pone en práctica al denunciar un delito o crimen); de la prevención en el orden social (por ejemplo: todas las políticas enfocadas en recuperación de la institucionalidad familiar, cultura de legalidad y civismos, etc.); de la prevención del delito situacional y de las políticas de intervención.
- La transformación del hábitat de las personas también implica propiciar un cambio cultural que promueva el ahorro y previsión desde la niñez; que fomente la cultura de paz y, con ello, la convivencia sana entre vecinos y la creación de barrios agradables para vivir. El fomento de esta cultura y de sus valores debiera ser uno de los principales objetivos de la formación cívica en las escuelas y, a la vez, ser promovido por las municipalidades. De esta manera se fortalecerían los vínculos del tejido social que se han debilitado por los años de violencia en el país.

Fuente: Elaboración propia

de frenar el fenómeno, ni de enfrentarlo. Tal es el caso del Instituto de legalización de la propiedad cuya razón de ser es enfrentar la problemática de la ilegalidad de forma eficiente, pero que por falta de recursos solo puede hacerlo a una escala en que no es posible revertir el alza de la problemática. Sin duda, es necesario dotar al Instituto de un presupuesto que le permita aumentar la escala de sus intervenciones.

Oportunidades equitativas por medio de la educación de calidad

La construcción de un mejor país supone la generación de auténticas y accesibles oportunidades de bienestar para todos. La oportunidad de tener una educación de calidad es determinante en las posibilidades reales que una persona tenga para desarrollarse luego con éxito en la vida, tanto en el ámbito laboral como en el espacio de participación cívica y en su vida personal.

Si bien es cierto la educación no se adquiere solamente a nivel institucional y de manera formal, ya que el proceso educativo también se da en el hogar y en la socialización en comunidad, la educación formal es un ámbito idóneo para la intervención de la política pública, pues en muchos casos el Estado la regula y le provee de recursos.

En este sentido es vital que se lleven a cabo intervenciones en la escuela pública salvadoreña, a la que asisten 9 de cada 10 personas en edad de estudiar (MINEC y DIGESTYC, 2012) y cuya provisión está en manos del Estado.

Como resultado del diagnóstico realizado por este Informe, se han identificado algunos de los principales desafíos para asegurar una educación de calidad, que potencie y desarrolle las capacidades de los salvadoreños y salvadoreñas. Uno de ellos es que la educación no ha sido capaz de revertir los patrones de desigualdad marcados por el origen socioeconómico de las personas. El 10 % más pobre de la población apenas ha completado

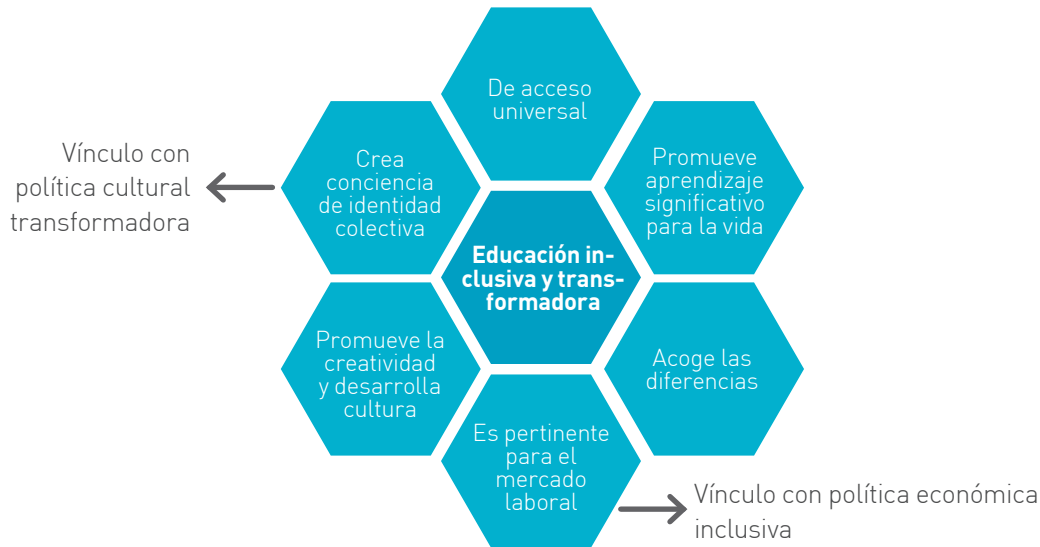
3 años de escolaridad en contraste con 10 años promedio del 10 % más rico, siendo el promedio nacional de 6.4 años (MINEC y DIGESTYC, 2012). Existe además un rezago de la educación en términos de calidad, siendo una prueba evidente de esto el hecho de que el país se encuentra en la posición 33 entre 37 países en la Prueba de desempeño académico de Matemáticas y Ciencias (TIMSS).

Adicionalmente, hay un problema de cobertura para el nivel preescolar cuya tasa de matrícula alcanza únicamente al 54 % de los niños y niñas en edad de asistir (de 4 a 6 años de edad) (MINED, s/f). El nivel educativo anterior, al que deberían de asistir niños de 0 a 3 años, es prácticamente inexistente y menos del 2 % de niños en este rango de edades asiste a un centro de desarrollo temprano a pesar de lo crítica que es esta etapa en la formación de capacidades (MINEC y DIGESTYC, 2012). No hay duda de que la baja cobertura educativa es una problemática que afecta a todo el ciclo educativo. De hecho, 6 de cada 10 niños que ingresa al sistema educativo llegará a noveno grado, y solo la mitad de ellos logrará terminar el bachillerato (MINED, s/f).

Por otro lado, los retos que afronta la escuela salvadoreña están vinculados, en gran medida, con la calidad del personal docente. Muchos de estos profesionales no tienen las herramientas para brindar una educación de calidad, tal y como lo revelan los resultados de la Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP), la cual, desde su implementación, es reprobada por un alto índice de egresados de las carreras de profesorado. Por otro lado, en el país no existe un sistema de evaluación de los docentes, de ahí que su ascenso y permanencia en el sistema no se vincula a la calidad de la enseñanza que brindan a sus estudiantes.

Otro desafío que enfrenta la escuela salvadoreña es la desvinculación que existe entre lo que se enseña en el aula y las necesidades del mercado laboral. No se trata de reducir la educación a un objetivo tecnócrata, sino, al contrario, garantizar que sea de utilidad en la vida de los individuos, incluida

FIGURA P.3 | La educación inclusiva y transformadora



Fuente: Elaboración propia

su vida laboral, sobre todo por el hecho de que en El Salvador solo 38.3 % de quienes laboran y estudiaron al menos hasta bachillerato afirman que aplican en sus trabajos los conocimientos que recibieron en su educación formal (PNUD y ESEN, 2013). Adicionalmente, 10.7 % de los trabajadores se dedica a ocupaciones que requieren un menor nivel de formación o competencias que el que han alcanzado (MINEC y DIGESTYC, 2012).

Finalmente, también debe abordarse el tema de las transformaciones que está sufriendo el recinto escolar con la presencia del fenómeno pandilleril. Efectivamente, los niveles de violencia y de intimidación han aumentado en este espacio convirtiendo algunas escuelas en zonas de riesgo y no de protección.

Tras este análisis de la actual condición de la educación en El Salvador, es innegable que la escuela salvadoreña no llena los requisitos para ser una verdadera fuente de oportunidades. Urge cambiar esta situación, por lo que este Informe propone que

el cambio se origine de un pacto por la educación salvadoreña que se traduzca en la universalización de una educación inclusiva y transformadora. Las características que debe poseer una educación con este enfoque se presentan en el figura P.3.

Para lograr el objetivo antes expuesto, previamente la escuela pública salvadoreña debe cumplir los siguientes objetivos: (a) establecer un pacto por la educación; (b) garantizar la calidad docente y establecer sistemas de evaluación permanentes; (c) universalizar la educación desde preescolar hasta bachillerato; y (d), vincular la escuela con el mercado laboral.

Una prioridad de país: el pacto por la educación

Los salvadoreños y salvadoreñas debemos estar conscientes de que sin una educación de calidad (es decir, sin una escalera sólida para alcanzar el progreso y el desarrollo) no existirán oportuni-

des equitativas para todos. Es por ello que la educación debe ser accesible para los niños, al menos desde los 3 años de edad (preescolar) hasta el bachillerato. El acceso a esta no puede, bajo ninguna circunstancia, estar condicionado a la realidad social de la persona; es decir, el Estado debe garantizar que todos los ciudadanos (independientemente de su condición socioeconómica) tengan acceso a educación de calidad, desde preescolar hasta bachillerato, y para lograrlo debe priorizar y establecer políticas de financiamiento y asignación de recursos.

Una de esas primeras políticas (sostenible en el tiempo) debiera ser la inversión en educación de al menos el 6 % del PIB. Transformar la realidad escolar del país no es una tarea que pueda realizarse con las asignaciones actuales al sector, incluso no es una tarea que se pueda alcanzar optimizando el uso de los recursos y haciendo más eficiente el gasto. Y es que la cuota presupuestaria para el rubro educativo es extremadamente baja. De hecho, en América Latina y el Caribe el promedio de gasto público con respecto al PIB asciende al 5.2 % (UNESCO, 2012), porcentaje que no se compara con el de El Salvador, ya que para el 2014 se proyecta asignar al rubro de educación solo el 3.4 %⁹ del PIB. Si esta cifra es bastante alejada del promedio que América Latina y el Caribe destina a la educación, lo es aún más si se compara con la cifra que la UNESCO recomienda invertir: 7 % u 8 % del PIB. La realidad es que el país necesita invertir más en educación y eso significa hacerlo menos en otras áreas. El sacrificio, sin embargo, reporta grandes beneficios a mediano y largo plazo, pues siempre y cuando se realicen inversiones de calidad y pertinentes en términos del ciclo de vida, el gasto en educación tiene un enorme potencial para transformar las sociedades.

Además hay que situar a la calidad como el centro de la transformación educativa, lo cual requiere, entre otras cosas, que exista el compromiso político y ciudadano de hacer frente a las presiones que se originen en el magisterio.

Por ejemplo, debería consensuarse que los incrementos en la asignación destinada a la educación no sea utilizada solo en salarios, como sucede actualmente: el 58.4 % (MINEC, 2010) del presupuesto se ocupa con este fin o en transferencias corrientes que absorben un 26.31 %. Al contrario, la prioridad debe ser invertir en crear una clausura de docentes de calidad internacional para entregar en sus manos la formación de los futuros ciudadanos.

Una educación de calidad supone garantizar que los alumnos adquieran a lo largo de su trayecto educativo competencias mínimas para la vida laboral, como la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la resolución de problemas y habilidades para la vida, tales como el liderazgo, la asertividad y la cultura general. La calidad de los docentes actuales no favorece la adquisición de estas habilidades.

En materia de calidad docente se proponen por lo menos dos intervenciones. Primero, la introducción de un año docente común al final de los profesorados y licenciaturas en educación que sea certificado de manera directa por el Estado. Con el fin de homogenizar la formación docente, el currículo y las evaluaciones finales de ese año común serán diseñados por el Ministerio de Educación (MINED) y no por las instituciones privadas que dictan las carreras. A los maestros que ya están en el sistema se les darían facilidades para que cursen ese año común y obtengan la certificación correspondiente como parte de un programa de formación continua. Los maestros que no cubran con las exigencias de esta formación no podrán ejercer.

En segunda instancia, debe instalarse un sistema de evaluación desde el ingreso al sistema y durante la carrera docente, que incluye evaluación tanto de la calidad de los contenidos como de la práctica docente. Los resultados de estas evaluaciones deben vincularse a los mecanismos de aumentos salariales, al ascenso en el escalafón docente y a la permanencia en el sistema. Esto

RECUADRO P.2 | Universalizar la educación necesita grandes asignaciones de recursos

En este informe se ponen en evidencia las múltiples falencias de la educación pública en el país, que alberga a la mayoría de niños, niñas y adolescentes salvadoreños. Uno de los principales problemas es que la tasa de escolaridad promedio ha crecido muy lentamente en los últimos 20 años, pasando de 3.2 grados en 1992 a 6.4 grados en 2012. Este dato resulta preocupante si se sabe que 10 años de escolaridad es el mínimo necesario para tener menos probabilidades de caer en pobreza (CEPAL, 2000, citado en CEPAL, 2008). Adicionalmente, en el país hay un 28 % de jóvenes entre 16 y 24 años con privación educativa severa, es decir, que no han terminado siquiera la educación primaria (MINEC y DIGESTYC, 2012).

Ningún cambio es posible sin ampliar la cobertura preescolar para lograr una cobertura del 100 % en este nivel. Esto implica casi duplicar la capacidad en infraestructura y en docentes. Para ello se debe realizar una inversión adicional de alrededor de USD 70 millones de dólares en promedio anuales (equivalente a un 8 % adicional del presupuesto en educación actual) durante el primer quinquenio para lograr la ampliación de la infraestructura; esta inversión luego disminuiría a un 2.5 % del gasto actual para absorber a los nuevos maestros en este nivel¹⁰. La cobertura preescolar garantiza que los niños reciban los estímulos necesarios en un momento crítico en la formación de aprestos y estén listos para la llegada al primer grado, esto reduce la deserción escolar convirtiéndola en una intervención que garantiza mejoras en la equidad.

Por otro parte, lograr aumentar la cobertura neta en educación media y básica requiere de inversiones en infraestructura, particularmente en las zonas rurales, equivalentes a alrededor de USD 90 millones¹¹ anuales durante el primer quinquenio de inversiones. Esta inversión cubriría requisitos de infraestructura y docentes durante ese periodo. Luego, cuando las inversiones en infraestructura se estabilizaran se asignaría parte del presupuesto a programas de apoyo para evitar la deserción escolar en estos niveles, pago de salarios y capacitación de docentes.

Es necesario planear el desarrollo de infraestructura educativa del país al menos en un horizonte quinquenal. Para ello habrá que diseñar un plan maestro sobre demanda de infraestructura, un plan de inversiones y el mapeo de focalización de las obras de infraestructura y equipamiento escolar, para evitar caer en el vicio de responder remedialmente a las necesidades y sin un horizonte de acción.

La construcción de nuevas escuelas no es la única demanda de infraestructura que existe, aunque se trata de una demanda real si se quiere universalizar desde el preescolar al bachillerato. Se estima que es necesario construir 850 escuelas adicionales a un costo promedio de USD 750,000 dólares¹² y que en total implicaría una inversión USD 625 millones. Adicionalmente es necesario reparar muchos de los centros educativos y dotarles del equipamiento para que alcancen estándares mínimos (mobiliario, equipo, centro de cómputo) lo que supone una inversión total de alrededor de USD 800 millones¹³. Si ambas inversiones se asumen en un quinquenio, tan solo para satisfacer la demanda de infraestructura debe ser asignado al menos un 1 % del PIB anualmente.

Los socios público-privados son una solución complementaria en el tema de infraestructura. Actualmente un 4 % (MINEC, 2012) del presupuesto asignado a educación a nivel del país proviene de privados (no hogares). Estas inversiones deberían de alinearse a la planeación quinquenal para satisfacer la demanda real del sector. Adicionalmente, muchas intervenciones de ONG privadas están dirigidas a educación y algunas de estas podrían convertirse en políticas públicas dado sus buenos rendimientos en términos de calidad.

Fuente: Elaboración propia

implica una revisión seria de la Ley de la Carrera Docente y abrir espacios en este marco legal para poder instalar en el magisterio una cultura de evaluación del desempeño.

Ambas medidas y cualquier otra que altere el estatus de los maestros podrían ser motivo de malestar en el gremio, por lo que la sociedad (ciudadanía y políticos) debe prepararse para enfrentar la etapa de adaptación.

3. Una nueva economía: justa y productiva

El rol de la política económica inclusiva

La característica básica de una política económica inclusiva es que es guiada por objetivos y metas humanas. Debido a ello, el pleno empleo, la cohesión social y el mejoramiento progresivo de la productividad y los salarios reales tienen preeminencia sobre otros objetivos como la ampliación y diversificación de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera, el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica e incluso sobre el crecimiento económico.

Esta preferencia no significa que estos últimos objetivos no sean importantes sino que, de acuerdo con el enfoque de desarrollo humano, no son fines en sí mismos, sino medios para generar mayor bienestar y aumentar las oportunidades y capacidades de las personas.

La política económica inclusiva se vincula con la política de transformación cultural, ya que al estar orientada a generar trabajo decente fortalece la identidad y autoestima de las personas, estimula su creatividad individual y les incentiva a organizarse para defender intereses comunes, ya sea como trabajadores, consumidores, contribuyentes o ciudadanos. De igual manera, se vincula con la política social productiva pues busca crear el contexto apropiado para que las personas, una vez han desplegado sus capacidades, las puedan utilizar en

actividades más productivas y mejor remuneradas, contribuyendo así a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Lograr trabajo decente por medio de la competitividad sistémica

El país tiene enormes desafíos por delante si se compromete con un sistema económico justo e incluyente, cuyo fin sea el desarrollo de las oportunidades de las personas por medio de su participación en un mercado laboral justo.

Un primer desafío es hacer frente a las altas tasas de subutilización laboral y de empleo informal. De cada 100 personas que forman parte de la población económicamente activa (PEA) en El Salvador, 6 están desempleadas y 46 subempleadas. La tasa de informalidad, por su parte, equivale a 50.4 %. De la PEA únicamente el 24 % cotizan al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el 29.5 % a fondos de pensiones para la vejez.

También es necesario aumentar la baja tasa de participación laboral femenina y erradicar la falta de equidad en las remuneraciones. Solamente el 47.6 % de las mujeres en edad de trabajar participan en el mercado laboral (en comparación con un 64 % de participación femenina en países de desarrollo humano alto). Adicionalmente, el 57.7 % de las mujeres que trabajan lo hacen en actividades informales, caracterizadas por ser de baja productividad y remuneración. De hecho, en términos promedio, la remuneración de las mujeres es inferior en 20 % a la de los hombres.

Por otra parte, se ha perdido sistemáticamente la capacidad adquisitiva del salario mínimo. Desde su instauración, en la década de 1960, el salario mínimo agropecuario ha perdido el 77 % de su poder adquisitivo y los salarios mínimos en el comercio, la industria y los servicios el 65 %.

Adicionalmente, El Salvador es el tercer país (entre 1960 y 2005) con mayores pérdidas en productividad con respecto a Estados Unidos (BID, 2010), y

en los últimos años la situación macroeconómica del país se ha deteriorado sustancialmente dando lugar a cuatro desequilibrios:

- *Precaria situación fiscal:* la deuda pública total como porcentaje del PIB ha aumentado en 24 puntos porcentuales en los últimos quince años, pasando de 33 % en 1998 a 57 % en el 2012. Aunque El Salvador ha adolecido de déficits fiscales crónicos, estos se han acentuado en los últimos años a tal punto que del 2009 al 2012 el déficit fiscal ha sido de 4.5 % del PIB, el cual debe ser reducido urgentemente en alrededor dos puntos porcentuales para sacar a las finanzas públicas de la trayectoria de insostenibilidad en que se encuentran.
- *El país consume más de lo que produce:* en 2012, por cada USD 100 que el país produjo, se consumieron USD 104 (entre el gasto familiar y el del Gobierno). De hecho, El Salvador pertenece al grupo de diez países en el mundo con la mayor relación consumo/PIB.
- *Bajos niveles de ahorro e inversión:* El Salvador invierte poco y ahorra aún menos. En promedio, durante los últimos 30 años la tasa de inversión promedio ha sido de 16 % del PIB y la de ahorro de 15 %. Más recientemente, de 2008 a la fecha, la tasa de inversión promedio se ha reducido a 14 % y la de ahorro a 9 %. En contraste, los países de alto crecimiento económico presentan tasas de ahorro e inversión con relación al PIB de 25 % o más (Commission on Growth and Development, 2008).
- *Déficit comercial creciente y modesta capacidad de atraer inversión extranjera directa (IED):* el déficit comercial ha pasado de representar el 13 % del PIB en 1991 a más de 20 % del PIB en los últimos años. Producto de ello, aunque las remesas familiares han crecido a una tasa promedio de 8.0 % en los últimos 25 años (9.5 % si excluyéramos el 2008 y el 2009) y equivalen al 16.3 % del PIB, en los últimos años solo han cubierto el 80 % del déficit comercial. Por su parte, los flujos de la IED han sido bajos si se compara con otros países (UNCTAD, 2010), y más aún si se compara su importancia relativa con las remesas: entre el 2000 y el 2012 la IED promedió USD 353 millones por año, versus más de USD 2,966 millones de remesas en el mismo período.

RECUADRO P.3 | Planificar para el largo plazo

En un ejercicio de planificación, asumir objetivos de largo plazo requiere establecer metas que tomen en cuenta la duración de los períodos presidenciales del país. Si los objetivos se plantean al 2034, deben tomarse en cuenta los siguientes períodos: 2019, 2024, 2029 y 2034. Idealmente, las metas deberían de expresarse en indicadores como los siguientes:

(a) reducción de la tasa de subutilización laboral (desempleo más subempleo) como porcentaje de la PEA; (b) disminución de la tasa de trabajo infantil; (c) aumento en la tasa de participación laboral femenina; (d) Aumento porcentual en la productividad laboral; (e) aumento porcentual en los salarios mínimos y medios reales; (f) Incremento en las tasas de ahorro e inversión como porcentaje del PIB; (g) tasa proyectada de crecimiento promedio del PIB por quinquenio; (h) disminución esperada en el valor del coeficiente de Gini y (i) posición del país en índices como el de Competitividad Global y el *Doing Business*.

Fuente: Elaboración propia

En gran medida, como consecuencia de los desequilibrios mencionados, El Salvador ha registrado una tasa de crecimiento per cápita promedio de apenas 1.1 % durante los últimos 50 años. Además, durante los últimos 20 años su tasa de crecimiento promedio ha sido menor que los promedios del resto de países centroamericanos, de América Latina, de los países en desarrollo e incluso que el promedio de la economía mundial (The World Bank, 2013). Con estas tasas, el país tardaría 29 años en alcanzar el PIB per cápita que ahora tiene Costa Rica y 45 años el de Chile.

En concordancia con lo antes señalado, para revertir la situación del país, la política econó-

mica inclusiva propuesta estaría guiada por tres objetivos de largo plazo: (a) la erradicación del desempleo, el subempleo y el empleo informal; (b) la plena incorporación de las mujeres al mercado laboral sin ningún tipo de discriminación; y (c) el aumento sostenido de la productividad y los salarios reales (ver recuadro P.3).

Los análisis de desarrollo comparado indican que en los países como el nuestro (ver recuadro 4) el mejor camino posible para universalizar el trabajo decente y lograr un desarrollo humano alto es apostarle a la producción de transables (bienes y servicios que son o pueden ser comercializados internacionalmente) y principalmente a la ampliación y diversificación de las exportaciones.

RECUADRO P.4 | El Salvador y sus particularidades

Para determinar el tipo de estrategia que se necesita para abordar los desafíos y alcanzar los objetivos antes planteados, es indispensable reconocer que El Salvador es un país con ciertas particularidades entre las que se destacan las siguientes:

Posee una economía pequeña y abierta. La economía salvadoreña es pequeña porque no posee poder de mercado ni como compradora, ni como vendedora, y porque no genera economías de escala significativas en la producción de bienes dirigidos exclusivamente a su mercado interno.

Tiene estrechos vínculos con los Estados Unidos. Se estima que actualmente en El Salvador hay cerca de 9 millones de habitantes, de los cuales un poco más de 6 millones residen internamente, mientras que alrededor de 2 millones y medio residen en el exterior, de los cuales el 85 % viven en los Estados Unidos. Como consecuencia de la dinámica de las migraciones, actualmente el 22 % de las familias salvadoreñas reciben remesas equivalentes a más del 16 % del PIB y a dos veces el gasto en salud y educación, además de que superan al valor de las exportaciones totales y de los ingresos tributarios del país. Los Estados Unidos constituyen también el destino de casi la mitad de las exportaciones salvadoreñas, el origen de cerca del 40 % de las importaciones y de la tercera parte de la inversión extranjera directa recibida por el país.

Cuenta con una población reconocida por su laboriosidad. Una de las representaciones culturales más extendidas en el país y en el exterior, es la laboriosidad de los salvadoreños. La mayoría se conciben como portadores de capacidades para dar lo mejor de sí en el trabajo.

Goza de un bono demográfico. La tasa de dependencia demográfica (población en edades teóricamente inactivas que depende económicamente de la población en edades teóricamente activas) se está reduciendo en El Salvador, y lo continuará haciendo hasta alrededor del año 2045. Esta tendencia ofrece al país la oportunidad de gozar de un bono demográfico, cuyo aprovechamiento dependerá de la capacidad de generación de trabajo decente.

Fuente: Elaboración propia

FIGURA P.4 | La competitividad sistémica



Fuente: Elaboración propia

Algo de esto se hizo durante los años 1990 con éxitos relativos. Sin embargo, la apuesta por las exportaciones como el sector que lideraría el crecimiento económico y la generación de empleos fue perdiendo importancia ante otras opciones, tales como los intentos por convertir al país en un centro financiero internacional, en un centro de servicios logísticos o en un destino turístico importante.

Luego del estallido de la crisis económica internacional el desempeño del país en la generación de trabajo decente, crecimiento económico, inversión, exportaciones y hasta en la recepción de remesas se ha deteriorado a tal nivel que la necesidad de apostarle nuevamente a los transables está volviendo a ser considerada como la única ruta capaz de propiciar un crecimiento económico alto, sostenido y con posibilidad de absorber la enorme cantidad de mano de obra subutilizada (véase USG/GOES, 2011).

Este Informe concuerda con el anterior planteamiento pero sugiere una estrategia diferente, especialmente porque considera que hasta ahora pareciera ser que “se ha puesto la carreta adelante de los bueyes”, ya que se abrió la economía a los mercados internacionales sin fortalecer previamente las capacidades de los actores y sectores para una inserción exitosa.

Concretamente lo que se sugiere es una estrategia de competitividad sistémica consistente en impulsar una diversidad de acciones que de manera simultánea reduzcan los costos de producción en el país y aumenten la productividad de los bienes y servicios transables, con miras a convertirlo en una potencia exportadora de alto desarrollo humano (ver figura P.4).

Para lograr la competitividad sistémica necesaria para universalizar el trabajo decente se debe priorizar acciones enfocadas en 6 pilares claves: (a) formalización de los mercados laborales; (b)

desarrollo logístico; (c) aumento sostenido de la productividad y nueva política salarial; (d) círculo virtuoso de ahorro-inversión y crecimiento; (e) apuestas productivas; y (f) mejoramiento del clima de inversión.

Prioridades en busca de la competitividad sistémica

Ciertamente todos los pilares que componen la competitividad sistémica son claves en la implementación de una política social inclusiva. Sin embargo, dadas las condiciones actuales del país es necesario priorizar. Desde esa lógica se considera que las prioridades son las intervenciones que permiten transformar los mercados actuales de tal manera que los trabajos precarios se vuelvan decentes y que se genere más trabajo con estas características. Las intervenciones que se deben implementar son las siguientes:

a. Formalización y mejoras en condiciones de los mercados laborales

Las *mypimes* y los trabajadores independientes son más del 35% de la fuerza laboral salvadoreña. La mayoría de estos trabajadores pertenecen al sector informal y están desprotegidos ante cualquier contingencia. Es necesario vincular a estos trabajadores con el sector moderno y formal, lo que puede lograrse promoviendo las cadenas de valor y socios productivos. Algunas opciones para alcanzar esta meta impostergable es reducir los costos de la formalidad para estos dos grupos de trabajadores, lo cual puede lograrse con acciones como las siguientes:

- Régimen diferenciado para los trabajadores por cuenta propia. Muchas personas que trabajan como fontaneros, electricistas o maestros particulares no son microempresarios, de ahí que sea necesario establecer un régimen

legal y tributario diferenciado que les permita una vinculación más eficaz con el mercado. Un primer paso sería facilitar los trámites en el Ministerio de Hacienda para su inscripción como contribuyentes. Una vez registrados como tales, podrían ofrecer sus servicios a las empresas del sector formal y participar en licitaciones en el sector público, así como descontarse el impuesto al valor agregado de sus compras. Legalizar este régimen de trabajo propiciaría también el acceso de los trabajadores por cuenta propia a asistencia técnica y servicios financieros.

- Desarrollar un programa de incubadoras de empresas, aprovechando la experiencia que ya existe sobre este tipo de estrategia de promoción del emprendedurismo en otros países. De esta manera podrían surgir o consolidarse micro, pequeñas y medianas empresas de fines diversos. El requisito determinante para seleccionar a los participantes de este programa sería su potencialidad para desarrollar habilidades empresariales, medida a partir de las ideas planteadas en el proyecto que pretende desarrollar, en el plan de negocios, la visión de futuro, etc. Este programa debería ofrecer incentivos a los proyectos más innovadores.

Por otro lado, en El Salvador el Código de Trabajo es una de las fuentes de desigualdad más importantes, de ahí que corregirlo es el comienzo de un cambio real en el mercado laboral. Esta corrección implica la eliminación de formas de empleo desprotegidas (el trabajo a destajo y por obra, por ejemplo) y que no gozan de beneficios de protección social para la salud y la seguridad social de los trabajadores. Para el caso del trabajo doméstico, la protección debería ser obligatoria, no voluntaria, y la misma ley debiera aplicarse a las cotizaciones para una pensión de retiro. Paralelamente, hay que crear mecanismos que permitan a los trabajadores sin contrato a tiempo completo efectuar contratos

simples; además, establecer las condiciones necesarias para que puedan, de forma ágil y rápida, realizar los trámites de cotización (tanto para el sistema de salud como para el de pensiones). De igual manera deben eliminarse las diferencias en condiciones salariales entre sectores, garantizando un sueldo digno a todos los trabajadores por igual.

b. El mejoramiento del clima de inversión

El reconocimiento de que es en las empresas privadas donde se generan la mayoría de empleos e in-

gresos fiscales ha llevado a una cantidad creciente de países a preocuparse por crear un clima que sea favorable para las inversiones.

El clima de inversión abarca la diversidad de elementos que son considerados por las empresas para instalarse en un país o para ampliar sus operaciones. Estos básicamente pueden aglutinarse en dos categorías: (a) los relacionados con los riesgos del país provenientes de la incertidumbre que se genera cuando no existe una constancia mínima en las políticas públicas o no existe estabilidad macroeconómica; y (b) los costos extraordinarios de

RECUADRO P.5 | Algunos de los riesgos que enfrenta la inversión en el país

La instalación de un clima de pesimismo en diversos sectores de la vida nacional (incluido el sector empresarial), hace que el país sea percibido sin esperanzas, sin rumbo, dividido y carente de una visión ampliamente compartida sobre su futuro.

Lo anterior constituye un riesgo para la inversión en el país, así como lo es la fragilidad de las finanzas públicas expresada en altos riesgos de insolvencia y en frecuentes problemas de iliquidez. Para mitigar esta situación se deben implementar reformas fiscales urgentes y garantizar que se gestionen adecuadamente, ya que solo de esta forma es posible asegurar la estabilidad económica y política.

Otra grave dificultad que enfrentan los inversionistas es que, al mismo tiempo que se impulsan nuevas leyes con el propósito de atraer inversiones (*Ley de Asocios Público Privados, Ley de Contratos de Estabilidad, Ley de Servicios Internacionales, nueva Ley de Zonas Francas, Ley de Firma Electrónica, Ley de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa, Ley de Agilización de Permisos de Construcción, Ley de Contratos de Estabilidad Jurídica*, etc.) se ha instalado un discurso de descalificación mutua y frecuentes desencuentros entre dirigentes empresariales y líderes políticos.

A todo esto hay que añadir los altos costos de los trámites para invertir en el país, así como la existencia de trámites excesivos y engorrosos, especialmente en entidades como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (permisos ambientales, cuya obtención requiere entre 18 y 24 meses), el Ministerio de Hacienda (devolución del impuesto al valor agregado [IVA], clasificaciones arancelarias de insumos importados, desaduanaje de productos), Ministerio de Agricultura y Ganadería (permisos fito y zoonosanitarios) y Ministerio de Obras Públicas (el sistema de licitaciones de obras es excesivamente complejo y lento).

Y, por último, no se puede dejar de lado el impacto negativo que tiene la discrecionalidad, manifestada en cambios y amenazas de cambio (en muchos casos, propiciados y llevados a cabo por funcionarios públicos) en algunos marcos legales que modifican las reglas del juego con las que operan las empresas, así como las consecuencias de las competencias deficientes de algunos funcionarios clave. Esta última problemática se origina por la constante rotación de los mismos y la ausencia de criterios meritocráticos para su reclutamiento.

Fuente: Elaboración propia

producir en ese país, relacionados principalmente con la existencia de un marco jurídico e institucional mal diseñado o en el que prevalece una cultura de aplicación discrecional de las leyes¹⁴.

En el caso de El Salvador, actualmente la opinión predominante es que no existe un clima de inversión favorable. Para gestionar los riesgos del país (ver recuadro P.5) antes señalados, lo que se recomienda es institucionalizar la búsqueda de consensos. Una manera de hacerlo que puede resultar muy fructífera es a través de un diálogo nacional cuyo objetivo sea consensuar no sólo una visión de futuro del país, sino también la estrategia requerida para alcanzarla, para lo cual esta propuesta y otras que han sido diseñadas por otras entidades podrían servir de insumos. El Consejo Económico Social fortalecido podría ser la instancia apropiada para liderar esta iniciativa.

Para ello, se propone poner en marcha un programa especial de mejoramiento continuo de trámites y procesos, que sin sacrificar el interés público, minimice los tiempos y los costos en que incurren los empresarios por este tipo de requerimientos. Dicho programa incluiría actividades como las siguientes:

- Consolidar y coordinar la diversidad de iniciativas que ya se están realizando con el propósito de simplificar los trámites y, como resultado, mejorar el clima de negocios del país.
- Impulsar cambios en el marco regulatorio que generen certidumbre a las relaciones entre el Estado y las personas naturales o jurídicas en cuanto a trámites y procesos (*Ley de Procedimientos Administrativos*, *Ley de Simplificación de Trámites*, etc.).
- Desarrollar un sistema de indicadores aplicables a las distintas entidades del sector público que intervienen en los trámites y procesos administrativos, y establecer metas cuantitativas y cualitativas para evidenciar si se está produciendo o no la mejora continua deseada.

- Diseñar y mantener actualizada una Guía para la racionalización de trámites y procesos a nivel interinstitucional, que incluiría, entre otros, los siguientes contenidos: (a) una síntesis de la normativa vigente sobre el tema de la simplificación de trámites y procesos; (b) hojas de ruta sobre los procesos administrativos de mayor interés para empresarios e inversionistas, con una estimación de sus requerimientos en términos de tiempo y erogaciones financieras; (c) descripción de los proyectos de mejora continua que se tengan en marcha y (d) descripción de las metodologías que están utilizando para evaluar y monitorear la mejora continua en los trámites y procesos (identificación de los trámites y procedimientos cuyos usuarios reportan mayores índices de insatisfacciones, identificación de sectores o rubros que debieran ser prioritarios, mapeo del universo de trámites por sector o rubro, análisis jurídico de trámites, visitas de campo, comparación de los trámites y procesos con relación a otros países).

c. Apuestas productivas claves

El país necesita una ampliación y redireccionamiento de los incentivos económicos en favor de los bienes y servicios que contribuyan a reducir los costos de producir en el país y a ampliar y diversificar la oferta exportable. El otorgamiento de incentivos, sin embargo, no se puede hacer de manera generalizada, no solo por la escasez de recursos, sino también por razones de eficiencia y eficacia. Por ello, en los últimos informes sobre desarrollo humano ya se planteaban algunos criterios al respecto tales como que las apuestas deberían de implementarse en aquellas ramas o rubros que: (a) tienen mayores encadenamientos productivos (productos de caucho y plástico; química de base y elaborados; productos metálicos de base y elaborados; maquinaria, equipo y suministros; material de transporte y manufacturas diversas; restaurantes

y hoteles; transporte y almacenamiento); (b) tengan mayor capacidad de absorción de la abundante mano de obra con que cuenta el país (los rubros podrían ser la construcción o el turismo); (c) tengan más potencialidades en términos de sustitución de importaciones (fuentes de energía renovable, productos agroindustriales); y, por último, aquellos en los que ya existan o se puedan desarrollar nichos de exportación (productos étnicos o nostálgicos, maquila de productos de mayor sofisticación y de servicios profesionales como call centers, servicios de contabilidad, legales, etc.). A medida que el perfil educativo y las competencias y capacidades de la población salvadoreña vayan aumentando, el mapa de apuestas productivas se iría modificando.

Los anteriores informes sobre desarrollo humano también contenían recomendaciones concretas para estimular las ramas y actividades económicas seleccionadas como apuestas productivas. Las recomendaciones son las siguientes:

- Establecimiento de un *Fondo de Apoyo a la Competitividad* de las ramas económicas seleccionadas como apuestas estratégicas para liderar la generación de empleo y el crecimiento económico en los próximos años. Dicho fondo se financiaría con una tasa tipo IVA para bienes producidos internamente y también para los importados. Se utilizaría para financiar proyectos de incubación de empresas, capital de riesgo, reconversión productiva, apoyo a la exportación, investigación y transferencia de tecnología, innovación y desarrollo de tecnologías, etc. Sería administrado por consejos de administración público-privados con representación de las organizaciones de productores de las ramas seleccionadas, y una de las ventajas que reportaría es que podría ejercer efectos deflacionarios, ya que los proyectos financiados contribuirían a ensanchar la producción nacional. Países como Estados Unidos y Canadá utilizan este tipo de meca-

nismos bajo el nombre de checkoff y las tasas aplicadas van desde 0.5 % hasta el 5 %.

- Fortalecimiento de la capacidad de apalancamiento financiero del Fondo de Desarrollo Económico (BANDESAL) para proyectos de inversión en bienes y servicios transables, a partir de la recaudación de algunos impuestos específicos al consumismo (telecomunicaciones, crédito al consumo).
- Emprendedurismo, empleabilidad y conexión de las mipymes con el mercado a través de herramientas tales como:
 - Escalamiento del Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), cuyo objetivo es insertar a las pymes en las cadenas productivas en calidad de proveedores de grandes empresas, en una relación que garantice ganancias mutuas, a pesar de los poderes de negociación desiguales de las empresas. El programa, impulsado actualmente en el país, busca encontrar un lugar para las pymes en el mercado con lo cual aumenten sus ventas y el bienestar de quienes trabajan en ellas mediante incrementos de productividad y de competitividad. Basado en una exploración del mercado nacional, este programa busca adecuar la oferta de las pequeñas y medianas empresas a la demanda de las grandes para establecer relaciones comerciales duraderas que conlleven mejoras en la calidad, precio, tiempo de entrega y servicio de las pymes, subiendo sus estándares y volviéndolas competitivas internacionalmente (Campuzano y Narváez, 2008).

c. Crear el círculo virtuoso de ahorro-inversión-empleo y crecimiento económico

Desde hace años, El Salvador está encerrado en una especie de círculo vicioso: necesita crear una

cantidad masiva de empleos formales, sin embargo, los sectores privados no los pueden ofrecer porque no invierten en las cantidades necesarias debido a que los costos de transacción son altos. A esto hay que sumar la productividad laboral baja y los niveles de ahorro nacional muy reducidos y el hecho de que el sector público tampoco hace las inversiones demandadas por los sectores privados en infraestructura y educación porque, a su vez, no cuenta con los recursos para hacerlo.

Para romper con este círculo vicioso, se recomienda instaurar un sistema de ahorro programado de carácter obligatorio (como el que ya existe para salud y pensiones), con la diferencia que sería de capitalización individual y de administración público-privada (trabajadores y empresarios), que iniciaría con aportaciones para la adquisición de vivienda y que se extenderían luego a otros ámbitos como los servicios de cuidado y educación temprana, desempleo y educación superior para los hijos. Idealmente, para todas estas aportaciones se establecerían subcuentas dentro de un fondo general que en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2010* se proponía que podría denominarse Fondo pro bienestar familiar¹⁵.

Más adelante, también se podrían integrar a este fondo las subcuentas correspondientes a salud y retiro. Con el establecimiento de un sistema de esta naturaleza, el resultado inmediato es un aumento progresivo de la tasa de ahorro nacional que podría ser aprovechado por el Estado para financiar programas agresivos de inversión en infraestructura (ampliación de la infraestructura portuaria y aeroportuaria, construcción de nuevas presas hidroeléctricas, mejoramiento de la red de caminos y carreteras y de los sistemas de agua y saneamiento, nuevo sistema de transporte de pasajeros, rescate del centro histórico, etc.) solicitando préstamos a la institución encargada de administrar los fondos de capitalización individual.

Ante la creciente oferta de recursos de ahorro, el compromiso del gobierno debería ser de pagar

tasas de interés ligeramente superiores a la inflación. Al ejecutar obras de infraestructura cada vez de mayor alcance, el gobierno aumentaría la demanda de empleo público, al mismo tiempo que aumentaría también el empleo privado formal, debido al mejoramiento del clima de inversión asociado a la reducción de los costos logísticos. Las mayores tasas de inversión pública y privada, a su vez, elevarían la tasa de crecimiento económico.

Por otra parte, al aumentar el empleo formal público y privado y al obtener una tasa de crecimiento económico más alta, lógicamente, también aumentarían las aportaciones para las diferentes subcuentas de ahorro programado, así como los ingresos fiscales, dotando al Estado de la capacidad para honrar la deuda pública y para contraer nuevos empréstitos, estableciéndose así un círculo virtuoso de ahorro-inversión-empleo y crecimiento económico. El caso exitoso más emblemático de una política de esta naturaleza es Singapur, cuya experiencia está siendo retomada de manera creciente por otros países.

d. Aumento sostenido de la productividad y nueva regla salarial

La combinación de la política social productiva propuesta, junto a los tres pilares antes descritos de esta estrategia de competitividad sistémica en la que se fundamenta la política económica inclusiva, traería como consecuencia un aumento tanto en la tasa de empleo formal como en la productividad laboral.

Las ganancias de productividad obtenidas deberían ser utilizadas para fines diversos, tales como una disminución de los precios relativos de los transables producidos en el país, con el propósito de aumentar la cuota de participación tanto en el mercado interno, como en los mercados internacionales. Adicionalmente, deberían servir para aumentar los retornos o ganancias de los emprendedores.

Sin embargo, para que las ganancias de productividad se constituyan en uno de los ejes principales de una apuesta por el fortalecimiento de la cohesión social, también es indispensable que una parte de ellas se destine al mejoramiento del poder adquisitivo de los trabajadores. Este nuevo contrato social derivado de pagar a los trabajadores en función de la productividad, y no de la evolución del costo de la vida, ha sido fundamental en los países de desarrollo humano alto para hacer de los trabajadores y empleadores socios del crecimiento económico en la construcción de las sociedades de bienestar de las que ahora disfrutan. Tiene, además la ventaja que promueve un alineamiento de intereses de actores en los que suele predominar la desconfianza y confrontación.

Otras medidas complementarias que podrían impulsarse son:

- La creación de un Consejo Nacional de Productividad integrado por representantes del más alto nivel de los trabajadores, los empleadores, las instituciones académicas y el Estado, que tendría como responsabilidad única promover la elevación y democratización de la productividad de la economía. Este Consejo tendría las siguientes facultades:
 - Realizar diagnósticos sobre los requerimientos para elevar la productividad y competitividad de los diferentes sectores, ramas y rubros principales de la economía.
 - Sugerir alternativas tecnológicas y de organización del trabajo.
 - Formular recomendaciones de planes y programas de capacitación y adiestramiento.
 - Estudiar y sugerir los mecanismos y nuevas formas de remuneración, que vinculen el ingreso de los trabajadores a la productividad.

- Emitir opiniones y recomendaciones sobre el destino y aplicación de recursos del presupuesto orientados al incremento de la productividad.
- Sistematizar un curso sobre productividad que permita uniformizar el significado de este concepto entre los distintos agentes socioeconómicos. La aprobación de este curso debería ser de carácter obligatorio para todas aquellas personas que opten por afiliarse a organizaciones laborales y empresariales.

III. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Uno de los problemas más serios del país es la comprometida situación fiscal

La carga tributaria, si bien ha alcanzado el mayor valor que se ha experimentado desde el 2000 (un 15.4 % en el 2012), aún está muy por debajo del promedio latinoamericano. Por otra parte, en términos generales, las proporciones promedio de impuestos directos e indirectos sobre el total de ingresos tributarios han permanecido por más de tres décadas en torno a 30 y 70, respectivamente, fomentando la regresividad del sistema (contrario a los esfuerzos que se han realizado a otros países de la región latinoamericana).

Otra grave problemática es que el país ha estado utilizando el endeudamiento para el financiamiento del gasto corriente. Por ejemplo, en el período posterior a la crisis (2009-2011), el gasto corriente contribuyó a un promedio del 49.5 % del déficit fiscal corregido del sector público no financiero, estabilizándose en un 25.6 % en el 2012, pero no logrando recuperarse con respecto al valor promedio de 12.1 % reportado entre el 2000 y el 2008.

Como consecuencia de lo anterior, y de las nuevas responsabilidades asumidas por el Estado, no se prevé en el corto plazo la reversión o disminución significativa del déficit fiscal, que ascendió en el 2012 a 3.4 % del PIB y se proyecta para el 2013, según el Ministerio de Hacienda, en 4.2 %.

Por otra parte, en los últimos años la deuda pública registra una tendencia creciente que, dada las condiciones de lento crecimiento y patrones incrementales de gasto, corre el riesgo de volverse insostenible. En los últimos quince años, la deuda pública aumentó en casi 24 puntos porcentuales del PIB, de 33 % en 1998 a 56.7 % en el 2012.

La propuesta que aquí se plantea tiene enormes exigencias presupuestarias. Aunque muchas de las intervenciones planteadas anteriormente se acompañan de una propuesta de financiamiento específica, la demanda de recursos es latente y no puede ser satisfecha sin pensar de manera integral el tema fiscal.

El problema fiscal puede resumirse en que no hay recursos suficientes para financiar al Estado. Esto tiene diferentes razones: el bajo crecimiento, el creciente endeudamiento del Estado, la baja capacidad de recaudación y la debilidad institucional. Sin embargo, hay razones estructurales que explican la baja recaudación y que si se enfrentan pueden cambiar de manera sostenida la situación fiscal del país y reforzarían cualquiera de las medidas tributarias (nuevos impuestos, reformas tributarias, etc.) que se implementen.

Estas causas estructurales son básicamente dos. La primera es que el país tiene un grave déficit en cultura fiscal. Ciertos sectores empresariales, y sobre todo algunos representantes gremiales, se muestran intransigentes a la idea de pagar los impuestos que les corresponden o a aceptar pagar nuevos tributos. Para ellos, el mejor Estado sería aquel que no cobrase impuestos. Afortunadamente, otros están dispuestos a pagar más, siempre y cuando se garantice el buen uso de los recursos, una demanda a todas luces legítima.

Un segundo problema se cimenta en la estructura económica que es mayoritariamente informal. La informalidad laboral no suele vincularse al problema fiscal de manera directa, sin embargo, en El Salvador la reducida base tributaria es una de las mayores limitantes para aumentar la recaudación a pesar de la modernización del sistema fiscal y de la institucionalidad en esta materia. Una economía moderna necesita de mercados laborales decentes, es decir, que brinden protección pero que al mismo tiempo favorezcan la generación de recursos por medio de la recaudación en renta que permiten.

Cambiar este panorama laboral en el que prima el trabajo informal, requiere de la creación de mercados laborales decentes lo cual, a su vez, urge de la aplicación de varios cambios. Por un lado, se necesita que los empresarios formales estén dispuestos a contratar en condiciones de formalidad a sus empleados y, por otro lado, se deben encontrar mecanismos e incentivos para que miles de trabajadores independientes o que trabajan en emprendimientos propios, con diferentes niveles de éxito en términos de generación de recursos, opten por formalizar su trabajo.

Esta propuesta implica, con el fin de enfrentar el problema fiscal, tomar acciones en tres niveles: a) generación de incentivos para formalizar la estructura de la economía; b) fortalecimiento institucional para impedir la elusión fiscal; c) cambios culturales para crear una conciencia fiscal basada en la responsabilidad y la solidaridad.

Esto exige intervenciones en diferentes niveles. Por ejemplo, para formalizar la estructura de la economía se deben implementar medidas que favorezcan la inclusión formal de trabajadores independientes o que trabajan en emprendimientos propios. Algunas de las medidas específicas para lograrlo son reducir las tramitología y los costos directos de formalizarse; crear ventanillas de cotización rápida para trabajadores independientes con bajos ingresos o un equivalente al monotributo (esta media ac-

tualmente está siendo aplicada en Uruguay¹⁶). Por otra parte, también es necesario fomentar la contratación formal por parte de empresas medianas y grandes, para lo cual, a su vez, se debe fortalecer la institucionalidad laboral y fiscal, declarando como delito contratar trabajadores de manera informal.

En lo que respecta a impedir la elusión fiscal, se deben revisar los vacíos legales que posibilitan, dentro del marco de la legalidad, encontrar formas creativas para no pagar impuestos. Esta es una tarea que han emprendido países como Canadá o Francia, que apuestan a aumentar la base tributaria impidiendo a las grandes empresas, por ejemplo, facturar en países con condiciones de paraíso fiscal.

Finalmente, el cambio más profundo que debe darse es a nivel cultural y requiere, en primer lugar, inculcar la responsabilidad fiscal como un valor del ciudadano y como una forma de hacer país. En segundo lugar, fomentar la solidaridad fiscal como valor central en un país afectado por enormes brechas de desigualdad. A estos dos propósitos habría que añadir que el Estado debe asumir su responsabilidad de dar cuenta por cada dólar gastado a aquellos que lo pagan, los contribuyentes, y de esa forma garantizar que los fondos se utilizan para el bien del país.

IV. OPORTUNIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Sería insensato hacer una propuesta sin que esta tome en cuenta, además de un diagnóstico sólido y principios claros, las restricciones económicas, sociales, institucionales y culturales que actualmente existen en el país. Sin embargo, las soluciones que El Salvador necesita no deben construirse con base en la desesperanza, sino abrazando el objetivo de romper con los círculos viciosos que minan el progreso y el desarrollo económico y humano,

así como trabajando bajo la guía de sólidas aspiraciones y visiones. El Salvador del siglo XXI cuenta, más que con una serie de obstáculos estructurales, con oportunidades únicas que le permitirían dar paso firme a la construcción de la sociedad próspera que se soñó en el contrato social que le dio origen como nación.

Un contexto favorable: demanda de cambio instalada

“Uno no cambia generaciones de equívocos en apenas unos años”

Luiz Inacio Lula da Silva

En el año 2009 el pueblo salvadoreño hizo un relevo histórico en la administración pública. Por primera vez en la historia, asumió las riendas del país un partido de izquierda. Las razones por las cuales se dio este resultado no fueron, como se esperaba, por la propuesta ofrecida. De acuerdo con el segundo informe del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), en el caso de quienes votaron por el FMLN, el 68.1 % dijo haberlo hecho porque deseaba un cambio, el 8.7 % mencionó las propuestas y el 7.1 %, al candidato; mientras que de los que votaron por ARENA, el 19.4 % mencionó que había votado por tradición; el 15.7 %, por simpatía con el partido; el 14.8 %, por temor (en general o al triunfo del FMLN); y el 13.9 % se refirió a las propuestas que hizo el partido en la campaña electoral (PNUD, 2011).

Es decir, la razón de este giro político estuvo basada en la necesidad de cambios que transformarían de manera positiva dos fenómenos que afectan considerablemente a la ciudadanía: la inseguridad y la crisis económica. Aunque la ciudadanía ha tenido bien claro qué es lo que necesita, es patente un desfase entre la demanda y la oferta de políticas públicas. Es decir, no se percibe una adecua-

da respuesta por parte del Estado para resolver, al menos, las dos principales demandas asociadas al cambio requerido, lo cual no significa que se esperaba la resolución de estas problemáticas en un período relativamente corto de tiempo, sino que la expectativa era que la nueva administración colocase el tema entre sus prioridades más apremiantes, y transmitiera a la ciudadanía el mensaje de que se está tomando acción sobre el asunto (PNUD, 2011).

Así, la ciudadanía salvadoreña tiene, nuevamente, altas expectativas de cambio, similares a las que se articularon en los meses previos a las elecciones presidenciales del año 2009. Esto, sin lugar a dudas, es una ventana de oportunidad que debe capitalizarse, tomando acción sobre la base de una propuesta clara y concisa.

La oportunidad política: una nueva administración pública

“No importa que el gato sea blanco o negro; mientras pueda cazar ratones, es un buen gato”

Deng Xiaoping

Así resumía el político reformista chino y líder del Partido Comunista, Deng Xiaoping, la filosofía de las reformas que llevarían a China a la compatibilización del socialismo y la economía de mercado, como estrategia para mejorar las condiciones de vida de su población. No se trata de colores e ideologías, sino de asumir la demanda de cambio y echar a andar proyectos prácticos.

En El Salvador la demanda de cambio está sobre la mesa. El reto es que esta sea asumida por la nueva administración que llegue al frente del Órgano Ejecutivo. La transición y cambio de actores representan una nueva oportunidad para dialogar que es, además, una necesidad urgente, ya que la ciudadanía demanda ir más allá de fundamentos ideológicos y llegar a acuerdos prácticos.

En tal sentido, como señalaba el Informe PAPEP (PNUD, 2011), la oportunidad de responder efectivamente a la demanda de cambio es más propicia en un contexto fuera del tiempo electoral, es decir, una vez los nuevos gobernantes han sido elegidos, y aprovechando la alta popularidad con la que inicia el Gobierno como factor legitimador.

En otras palabras, el cambio de actores, sin duda, crea un nuevo ambiente propicio para impulsar intervenciones audaces desde el ámbito político.

La oportunidad económica: El Salvador cuenta con más recursos económicos que nunca

La sociedad salvadoreña ha progresado y cuenta con más recursos económicos que nunca. Así lo demuestran las cifras oficiales. Actualmente, tanto el PIB per cápita y el ingreso per cápita de El Salvador, superan a los niveles alcanzados en 1990 en 67 % y 64 %, respectivamente. El panorama es mucho más sugestivo si consideramos a los salvadoreños en el exterior y, específicamente a la diáspora salvadoreña en Estados Unidos, cuyos ingresos —de acuerdo a estimaciones del PNUD (PNUD, 2005)— equivalían a 127 % del PIB de El Salvador del 2004.

Así, si en lugar de considerar que la migración ha creado un "país" de salvadoreños en Estados Unidos, percibiéramos a la diáspora salvadoreña como parte de un nuevo El Salvador, el ingreso nacional "transfronterizo" de ese nuevo país en términos per cápita sólo habría sido inferior en 15% al de Costa Rica (PNUD, 2005).

También las finanzas del Estado salvadoreño se han fortalecido. De hecho, los ingresos tributarios han aumentado de 11 % a 15.8 % del PIB entre el 2000 y el 2013. Es decir, la sociedad salvadoreña no solo ha sido capaz de generar más recursos, sino también de tributar más. Si bien los recursos pueden ser aún insuficientes para hacer frente a los desafíos sociales, no cabe duda de que en El Salvador

hay más dinero que nunca circulando. El desafío está en hacer un uso adecuado de este.

La oportunidad social: El Salvador es un país joven

“Lo que mueve al mundo no son los potentes brazos de los héroes, sino la suma de los pequeños empujones de cada trabajador honrado”

Helen Keller

Son cada vez más los países que se están enfrentando a una realidad demográfica difícil: se están convirtiendo en sociedades sin niños y jóvenes. El Salvador, en cambio, está experimentando un período de tiempo en el que la tasa de dependencia se reduce, es decir, se está incrementando la cantidad de personas en edad de trabajar conjugado con una disminución del número de personas en edades teóricamente inactivas (PNUD, 2010).

Esta es una ventana de oportunidad que se cerrará en el 2045. Esta ventaja, sumada a la laboriosidad que ha hecho que los salvadoreños y salvadoreñas sean reconocidos como representantes de uno de los pueblos más trabajadores del mundo, abre una oportunidad de materializar la premisa fundamental del paradigma de desarrollo humano: la verdadera riqueza del país está en su gente.

NOTAS

1. No hay desagregación por tipología de déficit en el caso de los hogares rurales.
2. Cálculo propio con base en proyecciones de déficit cuantitativo del BID (2012) y sin tomar en cuenta aumento del déficit por demanda de nuevos hogares.
3. Cálculo propio del costo de la vivienda social digna (establecido en USD 13,500) con base en datos del BID (2012).
4. Cálculo propio con base en proyecciones de déficit cualitativo del BID (2012) y sin tomar en cuenta aumento del déficit por demanda de nuevos hogares.
5. Cálculo a partir de costo promedio de reparación o mejora (calculado en USD 2,000).
6. Cálculo del costo de una casa de 40 m cuadrados en un terreno de 60 m, sin incluir gasto administrativo según estimaciones del BID, 2012.
7. Se asume una tasa de 6 %, lo que implica una cuota de USD 116.48 mensuales + seguros. Para determinar el porcentaje de hogares capaces de asumir esta cuota se calcula aquellos que pueden destinar 25 % de sus ingresos promedio a este gasto.
8. Suponiendo una recaudación de 0.1 % del PIB.
9. Elaboración propia con datos proyectados del presupuesto de la nación 2014.
10. Elaboración propia a partir de costos planteados por propuesta ESEN 2012, presupuesto proyectado para el 2014.
11. Dato de ESEN, 2012.
12. Costos obtenidos de ESEN, 2013.
13. Datos obtenidos de Formulación FOMILENIO II.
14. En un sentido amplio, el clima de inversión también es afectado por problemáticas sociales como la violencia y la corrupción; así como por los sobrepagos y falta de suministros fiables de ciertos bienes y servicios esenciales para el funcionamiento de las empresas (energía eléctrica, agua, transporte y comunicaciones y servicios portuarios y aeroportuarios, entre otros).
15. Dicho Informe contiene recomendaciones más específicas sobre la constitución, institucionalidad y funcionamiento de este fondo propuesto.
16. El monotributo social (MIDES) es un impuesto único que pagan, en lugar de cualquier otro impuesto, los hogares pobres, los trabajadores independientes y los productores artesanales. Ver en www.dgi.gob.uy

Referencias bibliográficas

SINOPSIS

- Bauman, Z. (2001). *La globalización. Consecuencias humana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Benítez, J. L. (2011). *La comunicación transnacional de la e-familias migrantes*. PNUD-UCA: San Salvador.
- Bourdieu P. y Passeron C. (1970). *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CEPAL (2010). *Panorama social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2011). *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Lindo Fuentes, H. (2002). *La economía salvadoreña en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- MINEC y DIGESTYC (2012). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2012*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINED (2012). *Cuentas nacionales de inversión en educación. Indicadores de inversión en el sistema educativo de El Salvador*. Datos 2010. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities*. Cambridge: Harvard University Press.
- PNUD (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Desafíos y Opciones en tiempos de globalización*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012a). *Miradas de la pobreza 1*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012b). *Percepciones de movilidad en El Salvador*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: el ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2013/>
- PNUD-ESEN (2013). *Encuesta de movilidad social de El Salvador*. San Salvador.
- PNUD-PAPEP (2011). *Segundo informe PAPEP. El Salvador: Entre la demanda y la gestión del cambio. Escenarios de gobernabilidad 2010-*

2014. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Robeyns, I. (2005). The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-117.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. México D.F.: Taurus.
- SNU (2013). *Consultas post 2015. El país que queremos*. San Salvador.
- SITEAL (2012). *El Salvador en contexto. S/I: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina*. Recuperado de http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/perfil_el_salvador_2013_06.pdf
- STP-FUNDAUNGO-UNICEF (2013). *Una barrera al desarrollo: pobreza infantil y cohesión social en El Salvador desde la mirada de sus protagonistas*. San Salvador, Secretaría Técnica de la Presidencia, Fundación Manuel Ungo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. En prensa.
- UNICEF (2013a). *Estado de Situación de la Niñez y la Adolescencia en El Salvador*. El Salvador: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. En prensa.
- UNICEF (2013b). *Informe de Situación de la niñez y la adolescencia 2012*. El Salvador: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- Córdova Macías, R., Cruz, J. M. y Selligson, M. A. (2013). *Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades*. San Salvador: FUNDAUNGO, LAPOP, Vanderbilt University. Recuperado de <http://www.fundaungo.org.sv/>
- ESEN (2013). *Educación: generando oportunidades 5 pilares, 12 ideas Una propuesta para mejorar la educación de El Salvador*. San Salvador: ESEN.
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why we need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press. Recuperado de <http://books.google.com>
- Esping-Andersen (2004). La política familiar y la nueva demografía. *Revista de Economía*, 815, 45-60. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/>
- Esping-Andersen, G. (2007). Un nuevo equilibrio de bienestar. *Política y Sociedad*, 44(2).
- Haq, M. (1995). *Reflections on human development*. Oxford: Oxford University Press.
- MINEC y DIGESTYC (2012). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- MINED (S/f). *La educación de EL Salvador en cifras, período 2004-2011*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- MINED (2012). *Cuentas nacionales de inversión en educación. Indicadores de inversión en el sistema educativo de El Salvador. Datos 2010*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities*. Cambridge: Harvard University Press.
- PNUD (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo Noso-*

PROPUESTA

- BID (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (Ed.) (2012). *Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2008). *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/32358/dp_lcw174.pdf

- tros. *El impacto de las migraciones*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2011). *Segundo informe PAPEP. El Salvador: Entre la demanda y la gestión del cambio. Escenarios de gobernabilidad 2010-2014*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD y ESEN (2013). *Encuesta de movilidad social de El Salvador*. San Salvador: PNUD y ESEN.
- The World Bank (2013). *World Development Indicators*. [Base de datos]. Recuperado de <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- UNICEF (2001). *The state of world's children: early childhood*, New York: UNICEF House.
- UNICEF (2013b). *Un enfoque de ciclo de vida para el análisis de la movilidad social en El Salvador: ¿cimentando capacidades o inequidades?* Mimeo.
- USG-GOES (2011). *Pacto para el crecimiento: El Salvador*. Análisis de restricciones. S/l: USG-GOES. Recuperado de http://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/PFG/ES%20Constraints_Analysis_Espa__ol.pdf

Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013

El *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013* realiza un diagnóstico del país utilizando el enfoque de capacidades como un marco normativo para evaluar el bienestar individual y los arreglos sociales, el diseño de políticas y la formulación de propuestas para el cambio social.

De acuerdo con las consultas conducidas por el PNUD, los salvadoreños y salvadoreñas definen el bienestar en torno a cuatro grandes dimensiones: las condiciones del hogar, la salud, la educación y el trabajo. El Informe revela que la cuna, el sexo, el lugar donde se vive y la persistencia de prácticas culturales discriminadoras suelen bloquear el acceso de las personas a mejores oportunidades. El clima de inseguridad añade elementos de frustración a las aspiraciones de la gente.

Como complemento al diagnóstico, el Informe presenta una Propuesta integral que indica una serie de medidas urgentes para hacer frente a los desafíos del país, y advierte sobre la necesidad de que se produzcan cambios sociales, económicos y culturales que permitirían construir una sociedad cohesionada en torno a fines comunes.

El documento insiste en que el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas requieren de un nuevo enfoque y de la participación de una ciudadanía empoderada y responsable de su destino.

El *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013* constituye una invitación a la sociedad salvadoreña para que encuentre espacios y mecanismos de diálogo que le permitan discutir y llegar a acuerdos sobre temas fundamentales para su presente y futuro.

