

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA  
“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”**



**EL PARADIGMA DE DESARROLLO HUMANO FRENTE AL NEOLIBERALISMO:  
ANÁLISIS DE IMPACTO Y TRANSICIÓN POSTNEOLIBERAL**

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

**PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO(A) EN ECONOMÍA**

**PRESENTADO POR:  
LUIS ENRIQUE DUARTE FIGUEROA  
MAURICIO RICARDO HIMEDE PALOMO  
NANCY GABRIELA MATA GARCÍA**

**ANTIGUO CUSCATLÁN, SEPTIEMBRE DE 2015**

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA  
“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”**

**RECTOR**

**Andreu Oliva de la Esperanza, S.J.**

**SECRETARIA GENERAL**

**Silvia Elinor Azucena de Fernández**

**DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

**José Antonio Mejía Herrera**

**DIRECTORA DEL TRABAJO**

**Xiomara Beatriz Hernández Arévalo**

**SEGUNDO LECTOR**

**José María Tojeira Pelayo, S.J.**

## AGRADECIMIENTOS

*“A Dios por permitirme este logro.*

*A mi familia por siempre apoyarme en todos los momentos.*

*A Gaby y Pali por ser los mejores compañeros de tesis.*

*A mis amigos y compañeros por hacer de estos años los mejores.”*

-Luis Duarte.

*“A mis padres por anteponer mi educación a una vida llena de lujos y excesos; y a mis compañeros de tesis por ayudarme a continuar descubriendo.”*

-Mauricio Himede.

*“A Dios.*

*Mi familia.*

*Mis compañeros de tesis: Pali y Luiz.*

*A mis amigos, amigas y colegas que conocí durante ésta etapa de mi vida, sin ustedes no hubiera sido igual.”*

-Gabriela Mata.

*“En general, deseamos agradecer a Xiomara Hernández por asesorarnos en este proceso, al Padre Tojeira por su atenta disposición a ser nuestro lector y a Iris Alberto por sus valiosos aportes para esta investigación. De igual forma, agradecemos a nuestros amigos, catedráticos y familias extendidas por contribuir a nuestra formación profesional y personal a lo largo de nuestra experiencia universitaria.”*

-Luis, Mauricio y Gabriela.

## ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	i
1. MARCO TEÓRICO .....	1
1.1. El Paradigma de Desarrollo Humano .....	1
1.1.1. Antecedentes: Teorías de Desarrollo .....	1
1.1.2. El Desarrollo Humano .....	3
1.1.2.1. Definición y Evolución .....	4
1.1.2.2. Medición del Desarrollo Humano.....	7
1.1.2.3. Críticas al Paradigma de Desarrollo Humano .....	10
1.1.2.3.1. Críticas a la Medición de Desarrollo Humano del PNUD.....	12
1.2. El Neoliberalismo .....	14
1.2.1. Origen del Neoliberalismo .....	14
1.2.2. El Término “Neoliberalismo” .....	16
1.2.3. Características del Paradigma Neoliberal. ....	18
1.2.3.1. Antropología Neoliberal .....	19
1.2.3.2. Sociedad y Política en el Neoliberalismo .....	20
1.2.4. El Consenso de Washington .....	22
1.2.5. Neoliberalismo en El Salvador .....	23
1.3. El Postneoliberalismo .....	26
2. ANÁLISIS DE IMPACTO DEL NEOLIBERALISMO SOBRE LAS DIMENSIONES DE DESARROLLO HUMANO.....	30
2.1. Metodología de Evaluación de Desarrollo Humano .....	30
2.2. Neoliberalismo y Acceso a Recursos .....	33
2.2.1. Caso Específico: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso .....	39
2.2.1.1. Evaluación del Neoliberalismo.....	43
2.2.1.2. Evaluación del Desarrollo Humano.....	47
2.3. Neoliberalismo y Salud.....	51
2.3.1. Caso Específico: Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016.....	59
2.3.1.1. Evaluación del Neoliberalismo.....	63
2.3.1.2. Evaluación del Desarrollo Humano.....	65
2.4. Neoliberalismo y Educación .....	68
2.4.1. Caso Específico: Plan Social Educativo Vamos a la Escuela.....	73
2.4.1.1. Evaluación del Neoliberalismo.....	78
2.4.1.2. Evaluación del Desarrollo Humano.....	80

2.5. Conclusiones Preliminares.....	83
3. PROPUESTA DE POSTNEOLIBERALISMO Y SU APLICACIÓN .....	86
3.1. Propuesta de Enfoque Teórico: Postneoliberalismo de Desarrollo Humano .....	86
3.1.1. El Núcleo del Postneoliberalismo: El Ser Humano .....	88
3.1.2. Ejes de Intervención .....	90
3.1.2.1. Acceso a Recursos.....	90
3.1.2.2. Longevidad y Salud .....	91
3.1.2.3. Conocimiento .....	92
3.1.3. Ejes de Acción .....	93
3.1.3.1. El Estado.....	93
3.1.3.2. El Mercado .....	94
3.1.3.3. La Economía .....	94
3.1.4. Enfoques Transversales .....	95
3.1.4.1. Enfoque de Derechos Humanos.....	95
3.1.4.2. Enfoque de Ciclo de Vida .....	97
3.1.4.3. Enfoque de Género .....	98
3.1.4.4. Enfoque Comunitario.....	99
3.2. Diagnóstico de Desarrollo Humano .....	100
3.2.1. Propuestas del Informe sobre Desarrollo Humano 2013.....	102
3.3. Propuestas de Acciones de Política .....	104
3.3.1. Propuesta para el Acceso a Recursos .....	105
3.3.2. Propuesta para Longevidad y Salud .....	106
3.3.3. Propuesta para Conocimiento.....	110
CONCLUSIONES.....	113
BIBLIOGRAFÍA.....	116
ANEXOS.....	128

## **ÍNDICE DE CUADROS**

Cuadro 1. Descripción de las Teorías del Desarrollo Previas al Desarrollo Humano.....	2
Cuadro 2. Evolución del Tema Central de los Informes de Desarrollo Humano (1990-2014) ..	6
Cuadro 3. Cambios de Metodología del IDH a Partir del Año 2010.....	8
Cuadro 4. Elementos del Paradigma Neoliberal.....	19
Cuadro 5. Programas de Medidas Neoliberales en El Salvador.....	25
Cuadro 6. Metodología de Evaluación de Desarrollo Humano .....	31

Cuadro 7. Tasa de Desempleo Real y Subempleo en El Salvador.....	38
Cuadro 8. Componentes de Intervención del PATI .....	41
Cuadro 9. Indicadores de Resultado de la Evaluación del PATI .....	43
Cuadro 10. Elementos de Evaluación de Niveles Decentes de Vida.....	48
Cuadro 11. Resultados de Evaluación de Desarrollo Humano del PATI .....	50
Cuadro 12. Propuestas de Reforma al Sector Salud de Organismos Internacionales .....	52
Cuadro 13. Propuestas de Reforma al Sector Salud a Nivel Nacional .....	53
Cuadro 14. Municipios con los Mayores Niveles de Prevalencia de Desnutrición Crónica ....	61
Cuadro 15. Elementos de Evaluación de Longevidad y Salud .....	65
Cuadro 16. Resultados de Evaluación de Desarrollo Humano del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016 .....	68
Cuadro 17. Resultados Promedio de la PAES .....	71
Cuadro 18. Elementos de Evaluación de Conocimiento.....	81
Cuadro 19. Resultados de Evaluación de Desarrollo Humano del Plan Social Educativo Vamos a la Escuela .....	83
Cuadro 20. Categorización de Necesidades Humanas y sus Satisfactores .....	90
Cuadro 21. Evolución de los Componentes del IDH (Nueva Metodología).....	101
Cuadro 22. Pérdida Global de Desarrollo Humano por Desigualdad.....	102
Cuadro 23. Problemáticas Identificadas en el Sistema de Salud .....	107

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. Tasa de Crecimiento del PIB Real entre 1985 y 2013 (base 2005).....	35
Gráfico 2. Porcentaje de Hogares en Situación de Pobreza (Total, Extrema y Relativa) .....	37
Gráfico 3. Evolución de la Mortalidad en un Año por Cada 1000 Habitantes (1934-2012) ....	54
Gráfico 4. Evolución del Porcentaje del Gasto Público Total Destinado al Rubro de Salud entre 1990-2012 .....	55
Gráfico 5. Evolución del Gasto en Salud como Porcentaje del PIB, 1995-2013 .....	56
Gráfico 6. Evolución de las Mejoras en Infraestructuras Sanitarias y su Acceso.....	58
Gráfico 7. Tendencias de Indicadores de Desnutrición en Menores de 5 Años.....	61
Gráfico 8. Evolución del Gasto en Educación como Porcentaje del PIB, 1998-2012.....	72
Gráfico 9. Evolución del IDH (Nueva Metodología) entre 2005-2013 .....	100
Gráfico 10. Evolución del IDH-D Contrastado con el IDH.....	101

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Elementos Esenciales del IDH.....	8
Figura 2. Concepciones del Neoliberalismo .....	17
Figura 3. Concepciones del Estado de Derecho de Diferentes Autores Neoliberales.....	21
Figura 4. Objetivos Específicos del PATI .....	40
Figura 5. Espejismos de las TMC .....	45
Figura 6. Estructura de Entidades de Salud en El Salvador .....	57
Figura 7. Ejes Estratégicos y Transversales del Plan de SAN .....	60
Figura 8. Esquematización del Postneoliberalismo del Desarrollo Humano .....	87
Figura 9. Etapas del Ciclo de Vida.....	97

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Evolución Explicada de los Temas Centrales de los Informes de Desarrollo Humano 1990-2014 .....	128
Anexo 2. Metodología del IDH .....	130
Anexo 3. Tipología de los Programas Comunitarios del PATI .....	130
Anexo 4. Detalles de los Espejismos o Ilusiones de las TMC .....	133
Anexo 5. Propuestas de Etapas y Prioridades de los Planes Operativos Intersectoriales ...	134
Anexo 6. Explicación de los Modelos Operativos las EITP .....	135
Anexo 7. Ranking de países en base al IDH.....	136

## SIGLAS

<b>ANEP</b>	Asociación Nacional de la Empresa Privada.
<b>ANSAL</b>	Análisis del Sector Salud en El Salvador.
<b>APP</b>	Asocios Públicos Privados.
<b>ARENA</b>	Alianza Republicana Nacionalista.
<b>AUP</b>	Asentamientos Urbanos Precarios.
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo.
<b>BM</b>	Banco Mundial.
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<b>CONASAN</b>	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
<b>COTSAN</b>	Comité Técnico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
<b>DIGESTYC</b>	Dirección General de Estadística y Censos.
<b>ECOS</b>	Equipos Comunitarios de Salud.
<b>EITP</b>	Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno.
<b>FISDL</b>	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional.
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
<b>FOSALUD</b>	Fondo Solidario para la Salud.
<b>FUNDE</b>	Fundación Nacional para el Desarrollo.
<b>FUSADES</b>	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
<b>GOES</b>	Gobiernos de El Salvador.
<b>IDH-D</b>	Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad.
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano.
<b>INAZUCAR</b>	Instituto Nacional del Azúcar.
<b>INB</b>	Ingreso Nacional Bruto.
<b>INCAFE</b>	Instituto Nacional del Café.
<b>INSAFORP</b>	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.
<b>IRA</b>	Instituto Regulador de Abastecimientos.
<b>ISBM</b>	Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial.



<b>ISDEMU</b>	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.
<b>ISRI</b>	Instituto Salvadoreño de Rehabilitación a loa Inválidos.
<b>ISSS</b>	Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado.
<b>IVU</b>	Instituto de Vivienda Urbana.
<b>MINED</b>	Ministerio de Educación República de El Salvador.
<b>MINSALUD</b>	Ministerio de Salud y Protección Social República de Colombia.
<b>MSPAS</b>	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
<b>NNA</b>	Niños, Niñas y Adolescentes.
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio.
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud.
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas.
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud.
<b>PAE</b>	Programas de Ajuste Estructural.
<b>PAES</b>	Prueba de Actitudes para Egresados de Educación Media.
<b>PATI</b>	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso.
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto.
<b>PNB</b>	Producto Nacional Bruto.
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
<b>PPA</b>	Paridad de Poder Adquisitivo.
<b>PPC</b>	Poder de Paridad de Compra.
<b>SAN</b>	Seguridad Alimentaria y Nutricional.
<b>SIMEDUCO</b>	Sindicato de la Educación Rural, Urbana y Urbano Marginal de El Salvador.
<b>SPSU</b>	Sistema de Protección Social Universal.
<b>TMC</b>	Transferencia Monetaria Condicionada.
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas.

## INTRODUCCIÓN

Luego de casi 25 años de vigencia del modelo neoliberal, sus consecuencias negativas en diferentes aspectos de la realidad nacional son cada vez más evidentes. En este contexto, han ido surgiendo diversos esfuerzos para contrarrestar estos problemas, pero se cuestiona si realmente se trabaja para mitigar las consecuencias y no para combatir las causas estructurales de las que se originan.

La presente investigación parte de la hipótesis que el modelo neoliberal, desde sus inicios, ha sido orientado principalmente al crecimiento económico, por lo que el bienestar de las personas no constituye el centro de sus estrategias de desarrollo. Así, surge la necesidad de incorporar el enfoque de Desarrollo Humano, y otras corrientes de pensamiento, en el establecimiento de un “enfoque postneoliberal” del que se deriven políticas económicas y sociales que combatan los resultados negativos del neoliberalismo desde su raíz.

Para ello, cabe aclarar que se delimitará la investigación al impacto del neoliberalismo en las tres dimensiones fundamentales del paradigma de Desarrollo Humano, principalmente para El Salvador, y marginalmente para América Latina. Temporalmente, el análisis será realizado desde la vigencia del modelo neoliberal en el país, es decir, desde inicios de la última década del siglo XX hasta el presente, y proyectando la propuesta postneoliberal hacia la construcción de un modelo alternativo más consolidado, desde una perspectiva normativa de la economía.

Respecto a la estructura del documento, en el primer capítulo se sintetizará el marco teórico e histórico de las teorías de desarrollo (principalmente del Desarrollo Humano) y del neoliberalismo, al igual que una revisión de los esfuerzos vigentes para la construcción del concepto de postneoliberalismo. El contenido de este primer apartado servirá de base para el análisis en el resto de la investigación, tanto al momento de realizar evaluaciones de impacto, como para la construcción de nuevos conceptos.

Posteriormente, en el capítulo dos se realiza un diagnóstico del impacto del modelo neoliberal sobre los pilares de Desarrollo Humano, aterrizando en la realidad salvadoreña. De manera más específica, se lleva a cabo la selección de un programa

y dos planes para ser evaluados en base a dos aspectos: la continuidad del neoliberalismo en sus planteamientos técnicos y teóricos; y su compatibilidad con el paradigma del Desarrollo Humano. En base a los resultados de dicha investigación, se da paso a la construcción y aplicación de una propuesta de postneoliberalismo.

Así, en el capítulo final, se describe rigurosamente la propuesta de un nuevo enfoque postneoliberal, orientado a la construcción, monitoreo y evaluación de diferentes acciones orientadas a mejorar el bienestar del ser humano. Cabe aclarar que esta construcción está basada principalmente en los descubrimientos de los capítulos previos y en el esfuerzo de integrar el paradigma del Desarrollo Humano con los elementos que se consideran pertinentes, ya sea desde críticas al mismo o desde otras posturas teóricas.

Finalmente, en base a la propuesta de postneoliberalismo, se plantean una serie de recomendaciones de acciones de política económica y social, con el principal objetivo de mejorar los niveles de desarrollo humano en el país y, a su vez, posicionar la vida del ser humano al centro de toda intervención.



CAPÍTULO 1  
MARCO TEÓRICO

## **1. MARCO TEÓRICO**

Para poder cumplir con los objetivos de esta investigación, es indispensable partir de un marco teórico exhaustivo sobre los tres temas de interés: el paradigma de Desarrollo Humano, el neoliberalismo y el postneoliberalismo. En ese sentido, a continuación se aborda el contexto histórico, los lineamientos teóricos y las críticas tanto del paradigma de desarrollo humano como del neoliberalismo. Posteriormente, se describe brevemente la manera en que el postneoliberalismo se está gestando y qué se pretende aportar en dicha dinámica en base a la realidad salvadoreña.

### **1.1. El Paradigma de Desarrollo Humano**

#### **1.1.1. Antecedentes: Teorías de Desarrollo**

A partir de 1945, frente a un nuevo contexto geopolítico que evidenció diferencias en las relaciones económicas internacionales, se inició la clasificación de los países en dos bloques: desarrollados y subdesarrollados<sup>1</sup> (Colmenzares, 2009). Esto no sólo fue posible gracias a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, sino también por los procesos de independencia de las colonias africanas y asiáticas, junto con la reanudación de los procesos de industrialización de los países latinoamericanos (Gutiérrez, 2008; Montoya, 2000).

Considerando el subdesarrollo como un conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que conducen a desigualdades de riqueza y pobreza, a potencias productivas desaprovechadas y a dependencia multidimensional (Sunkel y Paz, citados en Montoya, 2000), surge dentro de la ciencia económica una nueva disciplina llamada “teoría del desarrollo económico” para dar respuesta a estos problemas, limitando su estudio a las transformaciones de estructuras económicas y a las restricciones que las impiden (Gutiérrez, 2008).

Sin embargo, persiste un debate en torno a la concepción de desarrollo económico que sirve de base para brindar propuestas concretas a los problemas del subdesarrollo. Como analiza Montoya (2000), al centro de las distintas teorías pueden identificarse diferentes conceptualizaciones. Por ejemplo, unas consideran al desarrollo como crecimiento económico, alcanzado gracias a procesos de industrialización y medido principalmente por la tasa de

---

<sup>1</sup> Estas categorías forman parte de un conjunto más amplio de clasificaciones (países pobres, periféricos, dependientes, no industrializados, etc.) basadas en distintas concepciones de las problemáticas y sus posibles soluciones, pero que en general se refieren a la brecha existente entre dos grupos de países (Montoya, 2000).

crecimiento del PIB; y otras parten de un enfoque de necesidades básicas para definir un concepto de bienestar no monetario, medido a través de indicadores de salud, educación, nutrición y cultura.

Estos puntos de interés de las teorías de desarrollo pueden correlacionarse con las escuelas de pensamiento vigentes en los países desarrollados al momento de su gestación, tal como lo hace Escribano (2001). Por ejemplo, entre 1950-1960 predominaban las ideas keynesianas, orientando la atención al crecimiento, la planificación y la industrialización de los países en desarrollo; mientras que para 1980, la nueva hegemonía de la economía neoclásica centró el interés en el monetarismo, los fallos del gobierno, el papel del mercado y la liberalización. Este ejercicio teórico permite evaluar cómo ha ido evolucionando la visión economicista del desarrollo hacia una que incorpore elementos políticos y sociológicos, estrechamente vinculados con el acontecer económico, social y cultural de las nacionales (Gutiérrez, 2008). Una breve aproximación a las distintas teorías del desarrollo se presenta en el **cuadro 1**.

**Cuadro 1.** Descripción de las Teorías del Desarrollo Previas al Desarrollo Humano

Teoría	Características Principales	Críticas
<b>Teoría de la Modernización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surge en la década de los 50.</li> <li>- Los países atrasados deben seguir el ejemplo de los países desarrollados, abandonando sus tradiciones y con mecanismos automáticos de mercado.</li> <li>- El cambio es unidireccional, deseable, evolutivo e irreversible.</li> <li>- La modernización es construida por la industrialización y la democracia representativa.</li> <li>- Principales autores: Rostow, Lewis, Nurkse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se abstraen diferencias de las sociedades no “occidentalizadas”.</li> <li>- El PIB per cápita es considerado como indicador suficiente de desarrollo.</li> <li>- Su visión unidireccional es muy extrema.</li> <li>- Los valores tradicionales no necesariamente son incompatibles con los valores modernos.</li> </ul>
<b>Teoría Estructuralista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surge también en los 50, se le atribuye a la CEPAL.</li> <li>- Divide la economía mundial en centro y periferia, ligados a través del deterioro de los términos de intercambio.</li> <li>- La raíz del problema es la división internacional del trabajo, donde la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La industrialización no logró llevar a la mayoría de la población los frutos del progreso técnico.</li> <li>- No se eliminó la vulnerabilidad externa y la dependencia.</li> <li>- América Latina nunca se industrializó.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>periferia exporta bienes primarios e importa bienes industriales.</li> <li>- Sugiere la implementación del ISI.</li> <li>- Principales autores: Prebisch.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los procesos fueron concentrados y excluyentes.</li> <li>- Se incrementó el control extranjero sobre el sector industrial manufacturero.</li> </ul>
<b>Teoría de la Dependencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- También se atribuye a la CEPAL, pero desde un enfoque marxista, a finales de los 70.</li> <li>- La dependencia es un proceso general y aplicable con todos los países subdesarrollados.</li> <li>- Tres modalidades de dependencia: comercial, financiera y tecnológica.</li> <li>- Los países subdesarrollados están condicionados por el desarrollo y la expansión de otra a la cual está sujeta.</li> <li>- Principales autores: Dos Santos, Gunder Frank.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se brindó énfasis al factor externo y sólo a las economías más importantes de la región (México, Argentina, Brasil y Chile).</li> <li>- Carece de “rigor” teórico al no desarrollar propuestas concretas.</li> <li>- Sus ideas son refutadas por la realidad de otros países subdesarrollados fuera de la región.</li> <li>- Se dejan de lado elementos como la demografía y el uso de los recursos naturales.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a Escribano (2001), Martínez y Vidal (1995), Montoya (2000) y Gutiérrez (2008).

A pesar de las evidentes diferencias entre las teorías de desarrollo descritas, predomina entre ellas la noción de desarrollo como un proceso acelerado de industrialización y modernización. En ese sentido, Rubio (2009) identifica ciertos aspectos comunes entre éstas, de los cuales se destacan una visión “ruptista” del desarrollo, la homogeneización de las características de los países subdesarrollados, la omisión de las relaciones del hombre con la naturaleza, entre otras.

En contraste a estos lineamientos, aparece el paradigma del Desarrollo Humano como un enfoque más amplio para entender la realidad socioeconómica a nivel mundial, que supera la visión economicista de las principales teorías de desarrollo vigentes en ese entonces, y da paso a un camino alternativo de las políticas económicas que plantean al bienestar del ser humano como su principal fin.

### 1.1.2. El Desarrollo Humano

En la dinámica de las teorías de desarrollo explicadas en el apartado anterior, Escribano (2001) explica que a finales de la década de los 70 se empezó a destacar la importancia de los

aspectos humanos en el desarrollo. Los modelos basados en teorías anteriores habían generado malos resultados en términos sociales, por lo que uno de los aspectos fundamentales del desarrollo, desde este enfoque humanista, pasó a ser la satisfacción de necesidades básicas de los individuos en temas de pobreza, educación, nutrición y sanidad (Chenery citado en Escribano, 2001).

A principio de los años 90, el término “desarrollo humano” fue introducido por el economista Mabuh UI Haq, desviándose de los enfoques precedentes al plantear al crecimiento económico como algo necesario para alcanzar elevados niveles de desarrollo humano, pero no como un fin en sí mismo (Escribano, 2001). Estas premisas fueron retomadas por Amartya Sen, que plantea al desarrollo como la ampliación de las capacidades de las personas a nivel económico, cultural, social y político. En ese sentido, éste debe entenderse como libertad de elegir el tipo de vida que cada persona quiere llevar, respetando a su vez la libertad de los demás (Escribano, 2001).

Desde una perspectiva crítica y complementaria, Nussbaum (citada en Maboloc, 2008) asevera que el concepto de “capacidades” planteado por Sen es utilizado para hacer comparaciones respecto a la calidad de vida basándose en lo que las personas pueden o quieren hacer, en lugar de centrarse en el nivel de satisfacción o la cantidad de recursos que pueden manejar para alcanzarla. Así, esta autora propone ir más allá de la visión de Sen para crear una base de principios constitucionales que deben ser demandados a los gobiernos, considerando la existencia de ciertos umbrales o “mínimos sociales de capacidades” (Maboloc, 2008).

Principalmente bajo los planteamientos de Sen y Nussbaum, el PNUD construye y somete a constantes revisiones el “Paradigma de Desarrollo Humano”, que no solamente es una visión alternativa al desarrollo, sino también una propuesta de un nuevo instrumento de medición, en contraposición a la concepción original del crecimiento económico como sinónimo de desarrollo (Gutiérrez, 2008). Este enfoque será utilizado como una de las bases para esta investigación, por lo que es indispensable describirlo exhaustivamente.

#### **1.1.2.1. Definición y Evolución**

Como Martínez y Vidal explican (1995), la importancia institucional del PNUD provoca un giro fundamental en la teoría del desarrollo al plantear su paradigma enfocado en el desarrollo de las capacidades y oportunidades de los sujetos. El objetivo básico del desarrollo se transforma



en crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Aunque esto parezca obvio, con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera (PNUD, 1990).

De acuerdo al PNUD (1990), es común que las consideraciones técnicas del desarrollo encubran el bienestar de la gente como objetivo primordial, primero porque las cifras sobre ingresos nacionales no siempre reflejan los beneficios reales; y segundo, porque los individuos valoran logros que no se materializan inmediatamente en dichas cifras (como nutrición, servicios médicos, educación, etc.). Para superar estos problemas se define inicialmente el Desarrollo Humano como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente” (PNUD, 1990).

Estas oportunidades son consideradas por el PNUD (1990) como las tres más esenciales, pero cabe mencionar el reconocimiento de otras altamente valoradas por muchas personas, como la libertad política, económica y social, la posibilidad de ser creativo y productivo, el respeto a sí mismo y la garantía de derechos humanos.

Debido al alcance del PNUD a nivel mundial, para poder sistematizar los avances en términos de Desarrollo Humano, se adquiere el compromiso de elaborar “Informes de Desarrollo Humano” a diferentes niveles geopolíticos. Dentro del primero de ellos, publicado en 1990, se establecen dos aspectos que deben mantenerse equilibrados para alcanzar una vida plena: la formación de capacidades humanas (mejor estado de salud, conocimientos y destrezas) y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas, ya sea para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas (PNUD, 1990).

Dentro del mismo informe, se refuta al ingreso como sustituto de todas las demás oportunidades del ser humano, bajo el supuesto de que el acceso al mismo permite el ejercicio de cualquier otra opción. Si bien se reconoce su importancia, PNUD (1990) explica que el ingreso constituye un medio, no un fin; por lo que el bienestar de una sociedad depende del uso que se da a éste y no del nivel del ingreso mismo. Además, a nivel empírico existen países con altos niveles de desarrollo humano y niveles modestos de ingresos (Tonga, Belice, Jamaica, Sri Lanka); y otros bajo una realidad completamente opuesta (Guinea Ecuatorial, Iraq, Egipto).

De esta forma, el Desarrollo Humano difiere de los enfoques convencionales sobre crecimiento económico, formación de capital humano, desarrollo de recursos humanos y necesidades básicas. Específicamente, esto es debido a que el crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB) se considera necesario pero no suficiente para el desarrollo humano. Además, las teorías acerca de la formación de capital humano y el desarrollo de recursos humanos abordan a las personas primordialmente como medio y no como fin. En cuanto al enfoque de bienestar social considera a la humanidad más como beneficiaria del proceso de desarrollo que como participantes en él. Y, finalmente, el enfoque de necesidades básicas generalmente se centra en los bienes y servicios que necesitan los grupos desposeídos de la población, como alimentos, vivienda, ropa, atención médica y agua (PNUD, 1990).

El Desarrollo Humano, comprende pues, muchos de los enfoques anteriores. Esta definición general permite captar mejor la complejidad de la vida humana, las muchas preocupaciones que tienen los individuos y las numerosas diferencias culturales, económicas, sociales y políticas en las vidas de los pueblos de todo el mundo (PNUD, 1990). En respuesta a tal complejidad, los Informes del Desarrollo Humano se basan cada año en un tema principal, cuya evolución se resume en el **cuadro 2**.

**Cuadro 2.** Evolución del Tema Central de los Informes de Desarrollo Humano (1990-2014)<sup>2</sup>

Año	Tema Central
1990	Desarrollo Humano.
1991	Financiamiento del Desarrollo Humano.
1992	Mercados Globales.
1993	Participación de las Personas.
1994	Seguridad Humana.
1995	Equidad entre Géneros.
1996	Crecimiento y Desarrollo Humano.
1997	Pobreza Humana.
1998	Consumo y Desarrollo Humano.
1999	Globalización.
2000	Derechos Humanos.
2001	Tecnología.

---

<sup>2</sup> Una breve explicación de cada uno de los informes se presenta como **anexo 1**.

2002	Democracia.
2003	Pobreza y desigualdad.
2004	Cultura.
2005	Ayuda y Cooperación Internacional.
2006	Agua.
2007/2008	Cambio Climático.
2009	Migración.
2010	Desarrollo Humano. Conceptos y Mediciones.
2011/2012	Sostenibilidad y Equidad.
2013	Integración y Globalización Económica.
2014	Informe sobre el Desarrollo Humano Global.

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2011) y PNUD (2001-2014).

A medida los temas abordados han ido evolucionando, de igual manera lo ha hecho el concepto de desarrollo humano para ajustarse a las nuevas necesidades del entorno mundial. En ese sentido, a lo largo de la investigación, se utilizará el concepto, a saber:

*“Proceso de ampliación de las opciones de las personas y fortalecimiento de sus capacidades para llevar al máximo posible lo que cada sujeto puede ser y hacer. Este enfoque normativo, promovido por el PNUD alrededor del mundo, implica asumir que el centro de todos los esfuerzos de desarrollo y el foco de todos los análisis y políticas deben ser las personas” (PNUD, 2013).*

#### **1.1.2.2. Medición del Desarrollo Humano**

Vidal y Martínez (1995) plantean que “como todo concepto de desarrollo, el desarrollo humano necesita ser medido para poder definir y comparar, transversal y longitudinalmente, los niveles alcanzados”. Así, en el primer Informe de Desarrollo Humano se establece que para la medición de éste debe existir énfasis en tres elementos esenciales de la vida humana, planteados en la **figura 1**. Con más detalle, PNUD (1990) explica que:

- Para la longevidad, el indicador clave es la esperanza de vida al nacer, estrechamente relacionada con una nutrición adecuada y una buena salud.
- Para el conocimiento, el principal elemento es el alfabetismo, el cual es solo un crudo reflejo del acceso a la educación.

- Para el manejo de los recursos que se requieren para una vida decente, se demandan datos sobre el acceso a la tierra, al crédito, el ingreso, etc. Sin embargo, debido a la escasez de información, inicialmente se utilizó el PIB per cápita como indicador de ingreso.

En base a esto, se define el Índice de Desarrollo Humano (IDH), permitiendo monitorear el progreso de las naciones con un instrumento que conjuga los tres elementos mencionados anteriormente. Originalmente, ha servido como una guía que aproxima el progreso de los países en cuanto al desarrollo humano, dando prioridad a la libertad de las personas y no a la mera acumulación de recursos (PNUD, 2012).

**Figura 1.** Elementos Esenciales del IDH



Fuente: PNUD (1990)

Este índice sintetiza el avance promedio de los tres aspectos básicos del Desarrollo Humano, medidos en un rango de cero a uno, donde valores más cercanos a uno exponen mayores niveles de desarrollo (PNUD, 2012). La clasificación de los países en base a este índice consiste en dividirlos en cuatro grupos de igual cantidad: desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo. La metodología de este indicador se presenta como **anexo 2**.

Cabe mencionar que el Informe de Desarrollo Humano introdujo una nueva metodología en el 2010 para el cálculo del IDH, en la cual se refinan las dimensiones de educación e ingreso; y se ajustan los referentes internacionales de todas sus variables y la manera en que éstas se sintetizan. En el **cuadro 3** se contrasta la metodología anterior contra la nueva.

**Cuadro 3.** Cambios de Metodología del IDH a Partir del Año 2010

Tipo de medición en IDH 1990	Tipo de medición en IDH 2010
Esperanza de vida al nacer.	Esperanza de vida al nacer ajustada a los referentes internacionales.
Tasa de alfabetismo y Tasa combinada de matriculación.	Escolaridad esperada y los años de escolaridad promedio.
Producto Interno Bruto per cápita en Poder de Paridad de Compra expresado en dólares estadounidenses.	Ingreso Nacional Bruto per cápita en Poder de Paridad de Compra expresado en dólares estadounidenses.

Fuente: elaboración propia en base a PNUD (2010).

Los cambios, en cuanto a la medición de la educación, buscan capturar mejor las diferencias en la adquisición y el manejo de conocimientos individual y socialmente valiosos, por lo que ahora el índice de educación se obtiene mediante la escolaridad esperada y los años de escolaridad promedio para personas menores y mayores de 25 años. El cambio producido en la medición del ingreso, busca reflejar con mayor precisión los recursos internos del país al emplear el PNB per cápita en PPC expresado en dólares estadounidenses (PNUD, 2012).

Adicionalmente, los cambios metodológicos introducidos implican un cambio de escala, por lo que el nuevo valor del IDH será menor al tradicionalmente conocido, sin que ello signifique un retroceso en el nivel de desarrollo humano en todos los casos. Esto es debido a la agregación de los tres componentes con una media geométrica que introduce la noción de complementariedad entre las dimensiones y le da un lugar a la desigualdad entre ellas. Es por esta razón, que el IDH será mayor cuando las desventajas no predominen en una dimensión en particular y/o cuando sea menor la desigualdad interna en los componentes de una dimensión (PNUD, 2012).

Sin embargo, los tres elementos incluidos en el IDH tienen una falla en común: son promedios que ocultan las amplias divergencias en la población global. Diferentes grupos sociales tienen diferentes esperanzas de vida; y de igual manera, existen grandes disparidades en el alfabetismo masculino y femenino, y los ingresos se encuentran distribuidos en forma desigual (PNUD, 1990).

En respuesta al problema de la desigualdad, se establece dentro de la medición de desarrollo humano el IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D). Este índice fue incluido por primera vez en el Informe del año 2010, argumentándose que el IDH, al presentar promedios, encubre las profundas disparidades en materia de desarrollo humano que existen entre las personas de un mismo país. Por esta razón, los cálculos sobre desigualdad realizados en los Informes anteriores han sido parciales, ya que consideraban solo el ingreso (PNUD, 2010).

Este indicador toma en cuenta el desarrollo humano promedio de un país, medido a través de los indicadores de salud, educación e ingresos antes explicados; y también toma en cuenta su distribución. Es decir que el IDH-D considera las desigualdades en las tres variables y penaliza el valor promedio de cada dimensión de acuerdo con su nivel de desigualdad. El IDH-D será igual al IDH cuando no exista desigualdad entre las personas, pero se reducirá a niveles inferiores a los del IDH en la medida en que aumente la desigualdad. Por lo tanto, se puede

considerar que el IDH es un índice del desarrollo humano potencial, mientras que el IDH-D es el nivel de desarrollo humano real. La “pérdida” en desarrollo humano potencial debido a la desigualdad es medida por la diferencia existente entre el IDH y el IDH-D (PNUD, 2010).

Por lo general la pérdida promedio del IDH, cuando se calcula el IDH-D, es aproximadamente del 22%, pero ésta fluctúa entre 6% (República Checa) y 45% (Mozambique). Más de 80% de los países pierden sobre 10% y casi 40% cae más de 25%. En la mayoría de ocasiones, la desigualdad multidimensional es mayor en los países con menor nivel de desarrollo humano, y por tanto, presentan mayores pérdidas en desarrollo humano (PNUD, 2010).

### **1.1.2.3. Críticas al Paradigma de Desarrollo Humano**

Como se mencionó antes, el concepto de desarrollo humano trabajado por el PNUD desde los 90 está basado en los planteamientos de Sen y Nussbaum respecto a las capacidades humanas. Dichas ideas han sido criticadas por muchos autores, ya sea directamente a los planteamientos originales o a la manera en que el PNUD los retomó para construir su concepto y medición de desarrollo humano.

En este sentido, según Maboloc (2008) el trabajo de Sen es criticable a partir de tres argumentos importantes:

1. No se logra plantear un panorama completo de la persona humana en el concepto de desarrollo, porque el punto central de las personas, para Sen, es la racionalidad individual respecto a la elección, pero con un sentido más humano a los planteamientos neoclásicos (Gasper, citado por Maboloc, 2008).
2. El énfasis en el concepto de libertad y bienestar de los individuos es equivalente a una moral individualista que conlleva a una falta de responsabilidad social y valores humanos
3. Se parte de una visión “pre-social” al desarrollar un marco de referencia de políticas económicas, que enfatiza únicamente la importancia de la democracia y la libertad política para asegurar el bienestar, dejando de lado elementos importantes como el rol de las instituciones públicas y globales; o las precarias condiciones de algunos países en temas de violencia y estabilidad política (Alkire, citado en Maboloc, 2008).

Así, se podría pensar que el trabajo de Sen es en cierta manera incompleto o limitado, por lo que no está hecho para ser completamente operacional (Alkire, citado en Maboloc, 2008). Sin embargo, es importante recalcar que, aunque el trabajo del PNUD está basado en estos

planteamientos, este ha sido enmarcado de una manera que ha superado el trabajo de Sen, al encaminarlo hacia el análisis de políticas especialmente en áreas de nutrición, educación y salud (Gasper, citado en Maboloc, 2008).

Por otro lado, retomando el trabajo de Nussbaum, las críticas más fuertes están dirigidas en los estándares que la autora plantea por medio de una “lista de capacidades”, tomando en cuenta algunos mínimos sociales (Maboloc, 2008). En este sentido, las objeciones están basadas en dos argumentos:

1. La versión de Nussbaum es monológica, ya que no toma en cuenta ciertas excepciones, debido a la complejidad de la vida humana y de las culturas existentes en el mundo. Gasper (citado en Maboloc, 2008) establece que no es necesario proponer “una lista de capacidades humanas”, ya que dejan de lado las diferencias culturales existentes.
2. Nussbaum establece estándares muy idealistas para lo que es verdaderamente humano. De acuerdo a Gasper (citado en Maboloc, 2008), estos altos estándares de vida digna están relacionados estrechamente con la idea de “prosperidad humana”, por lo que la vida debajo de lo considerado próspero no es suficiente para ser “plenamente humano”. Dentro de esta idea, se destaca la exigencia de una razón práctica que abarque el pensamiento crítico y la reflexión, por lo que se dejan de lado a las personas que no incorporen estos elementos en sus actividades cotidianas, tales como carpinteros, albañiles, etc., debido a la naturaleza de su trabajo monótono. Así, es injusto sugerir que estas personas viven de forma “menos humana” por no cumplir un listado de capacidades de difícil alcance.

Finalmente, aunque la mayoría de críticas hacia Nussbaum están enfocadas en la lista de capacidades humanas propuesta por la autora, según Gasper (citado en Maboloc, 2008) ésta debe ser entendida como una lista que refleja el potencial de la diversidad humana en diversas áreas de la vida, con atención en casos holísticos para aplicarlos en una amplia gama de culturas, emociones y lenguajes que determinan la sociedad. Esto significa que Nussbaum usa la figura humana en un sentido amplio y más allá de una visión económica y concepciones culturales.

Esto resulta ser necesario ya que motiva y sustenta las acciones que los gobiernos y organismos internacionales puedan hacer. En este sentido, la lista de capacidades humanas de Nussbaum ayuda a conocer la situación de las personas (especialmente de los pobres)

para que las políticas estén ajustadas a sus necesidades y puedan retomar las preocupaciones reales de la gente en el tema de desarrollo humano.

#### **1.1.2.3.1. Críticas a la Medición de Desarrollo Humano del PNUD**

El IDH es el indicador central del análisis y de las conclusiones de los informes publicados por el PNUD, cuyo objetivo es medir el “desarrollo humano” a través de una sola cifra. No obstante, la labor del PNUD en la elaboración de este indicador ha recibido críticas desde diferentes vías, que pueden resumirse, según la CEPAL (2001), en cuatro fundamentales:

- 1. Ponderadores iguales.** Los indicadores se promedian asignando una ponderación de un tercio a cada uno, lo cual es arbitrario. En este sentido, no hay un acuerdo en la literatura sobre la manera más adecuada de ponderar cada componente. Para Kelley (1991) el ingreso debe tener una ponderación mayor debido a que puede utilizarse para adquirir o producir salud y educación. Al contrario de McGillivray y White (citado en CEPAL, 1993), sugieren que el ingreso debe tener una ponderación menor, al considerarlo solamente como un medio para lograr el desarrollo humano y no un fin en sí mismo.
- 2. Distintos recorridos de las variables.** Según Kelley (1991), entre otros autores, el IDH es sensible a la elección de valores extremos para cada dimensión. Esto afecta tanto el desempeño de todos los países respecto a cada privación, así como también las posiciones relativas de los países en el ordenamiento según el IDH (CEPAL, 2001). Por ejemplo, si se utiliza un valor máximo más alto, todos los países tendrán un IDH menor.
- 3. Valores extremos variables.** El IDH no puede compararse intertemporalmente, ya que los valores extremos utilizados para cada año son distintos. Para Trabold-Nübler (citado en CEPAL, 1991) esta es una característica irritante que implica que un país mejore su condición de privación en una proporción menor, reduciéndose su IDH.
- 4. Variable ingreso.** No se toman en cuenta ingresos adicionales (trabajo informal, remesas, etc.) en contraposición a la noción aceptada de que un mayor ingreso expande las posibilidades de elección para las personas (Trabold-Nübler citado en CEPAL, 1991). También, cortar los ingresos hasta cierto punto crea asimetría entre los componentes del IDH, otorgándoles una mayor ponderación relativa a los otros dos (Kelley, 1991).



Debe tenerse en cuenta que, con el devenir de los informes, el PNUD ha efectuado una larga serie de correcciones al IDH desde que se creó. Sin embargo, diversos autores consideran que muchos de los defectos señalados en la literatura siguen estando vigentes (CEPAL, 2001), por lo que no es extraño observar que las modificaciones persistan en los informes más recientes, reiterándose el problema de comparabilidad temporal de sus resultados, especialmente en series de tiempo largas.

Otra crítica importante es la calidad de los datos con los que se elabora el índice. Murray (1991) y Srinivasan (1992) sostienen que los tres indicadores más importantes del IDH están contruidos a partir de la calidad cuestionable, sobre todo en los países en desarrollo. Muchos de estos no cuentan con información confiable respecto a los años de educación y esperanza de vida. No obstante, cabe reconocer que existen avances y esfuerzos vigentes en el tema de estadísticas nacionales para la elaboración de los indicadores base.

De igual manera los problemas de medición del ingreso son importantes. Si el ingreso está medido en moneda local, existen divergencias en las estimaciones al momento de convertir esas unidades a una unidad común a través de los índices PPA (CEPAL, 2001). Según Murray (1991), el BM tenía datos disponibles únicamente para 57 PPA, por lo que el resto de los datos utilizados por el PNUD estaban basados en aproximaciones. Estas deficiencias son importantes y perjudican la evaluación de un país en función de su grado de desarrollo humano.

Además, PNUD (2010) reconoce que una de las principales restricciones que tiene el IDH-D es que, debido a problemas técnicos y otros relativos a los datos, todavía no logra reflejar las desigualdades simultáneas, es decir, si las mismas personas sufren privaciones en una o más dimensiones.

En ese sentido, Castles (1998) explica que algunas de las afirmaciones y conclusiones de los Informes de Desarrollo Humano son resultado de una mala interpretación estadística, tanto de los datos utilizados como de los obtenidos para el IDH. Además muestra que el tratamiento de algunos indicadores estadísticos no es riguroso y que evaluar la situación de un país en función de la diferencia de posiciones relativas entre IDH y PIB conduce a deducciones erróneas.

Sin embargo, a pesar de ser muy fuertemente criticado, este indicador se presenta como el método oficial para evaluar el nivel de desarrollo humano de los países, proporcionando cierto detalle en cuanto a la realidad humana de los países en cuestión, y no sólo tomando en cuenta

aspectos económicos. Por esta razón, como se mencionaba antes, su metodología ha ido perfeccionándose año con año por el PNUD y ha contribuido a la elaboración de un panorama de desarrollo mundial entre los países evaluados.

Así, el estudio o análisis del IDH se ha convertido en una herramienta importante para identificar las tendencias y la evolución de los países en cuanto a su desarrollo e incluso se considera un “termómetro” importante para la elaboración y evaluación de políticas públicas. Para autores como Bueno (2007), algunos aspectos positivos que se obtienen a partir de la medición del índice son:

- Permite cuestionar el PIB como medida y objetivo del desarrollo al hacer comparaciones.
- Permite tener parámetros importantes que ayudan a la focalización del gasto público con fines de planificación.
- Permite realizar una evaluación del bienestar humano de un país.
- Es una herramienta importante para evaluar el impacto de las políticas adoptadas en un país.
- Ayuda a realizar una evaluación del impacto de las políticas públicas implementadas.
- Contribuye a realizar un análisis de estrategias alternativas al desarrollo.
- Es un parámetro que permite analizar las áreas de focalización de concesiones internacionales.

Considerando estas observaciones acertadas, para la presente investigación se tomará el paradigma de Desarrollo Humano (y su medición) como base de análisis, tanto para evaluar programas socioeconómicos ya implementados, como para proponer nuevas acciones de política, que en última instancia siempre mantengan al ser humano como centro de su atención, a través de los principios de potencialización implicados dentro del paradigma. Sin embargo, las críticas planteadas no quedan del todo excluidas, ya que son un insumo guía para crear y/o complementar propuestas concretas que las corrijan.

## **1.2. El Neoliberalismo**

### **1.2.1. Origen del Neoliberalismo**

La palabra “neoliberalismo” se entiende en primer momento como un “nuevo liberalismo”. Locke (citado en Calderón y Vázquez, 2005) lo define como un “Estado de Naturaleza” en el

que los hombres se integran en una comunidad y desarrollan las nociones de propiedad privada bajo un conjunto de leyes y normas. En ese sentido, ésta corriente fue determinada por estructuras económicas y políticas basadas en la igualdad y la justicia (tales como la Ilustración y la Revolución Francesa en el siglo XVIII) que dieron paso a que la libertad fuera considerada como la base fundamental de un modelo económico dentro del capitalismo (Calderón y Vázquez, 2005).

Pero no fue hasta el siglo XIX cuando se logra superar al mercantilismo por un sistema económico basado en el liberalismo con tendencias capitalistas. Esto da paso a que no solamente las normas económicas fueran definidas por la era liberal, sino también los aspectos políticos e ideológicos. La evolución de este sistema implicó grandes avances desde inicios del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, época caracterizada por sus altos niveles de crecimiento de la riqueza (Calderón y Vázquez, 2005).

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados, el liberalismo fue perdiendo hegemonía a partir de 1929 con la crisis de la Bolsa de Valores de Nueva York. El impacto de dicha crisis se experimentó a nivel internacional, a través de caídas de la demanda, el freno a la industria y la expansión del desempleo. Así, el modelo económico se fue inclinando hacia el intervencionismo estatal orientado a defender el mercado nacional y el proteccionismo (Calderón y Vázquez, 2005).

Esta nueva visión se basó en las ideas keynesianas, que establecían la intervención estatal como el medio para alcanzar la seguridad individual, el bienestar de todos y un desarrollo sostenido de la economía. Sus postulados regían la conducción del sistema político hacia un "Estado de Bienestar", donde la relación de la política con la economía era un elemento fundamental. En este marco, el Estado ejerce una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, al implementar un sistema de impuestos y fijar las tasas de interés y los costos de producción (Calderón y Vázquez, 2005).

No obstante, a pesar de la aceptación del Estado de Bienestar, éste se debilitó a principios de los 70 debido a las consecuencias producidas por las políticas intervencionistas. Tal como explica Híjar (citado en Calderón y Vázquez, 2005), al incrementarse el gasto público se llegó a un punto en el cual ya no pudo controlarse la inflación y las altas tasas de interés, por lo que el rol del Estado entró en crisis y la economía se vio afectada por la disminución de la producción y del trabajo; y por los saldos negativos de la balanza de pagos.

Este contexto dio paso al agotamiento de la teoría keynesiana<sup>3</sup>, apareciendo a finales del siglo XX la teoría neoliberal. En este modelo, los países optaron por impulsar la economía nacional a través de la apertura de sus mercados vía libre competencia e incentivos para que los individuos participen en la actividad productiva para gozar de los beneficios de su trabajo individual. Además, la política extranjera tendió a que los países desarrollados formaran alianzas estratégicas que fomentaran el comercio internacional (Calderón y Vázquez, 2005).

En ese sentido, el neoliberalismo puede considerarse una visión renovada o actualizada de las ideas liberales, teniendo en común el hecho de ser descripciones utópicas del funcionamiento ideal de las sociedades capitalistas. De igual manera, ambos defienden la libertad empresarial de las personas en establecer contratos, fijar precios y salarios, intervencionismo y obtención de ganancias (Martínez, 2014). Sin embargo, conviene entonces comprender a fondo lo que significa el neoliberalismo, y así diferenciarlo de elementos propios del liberalismo clásico.

### **1.2.2. El Término “Neoliberalismo”**

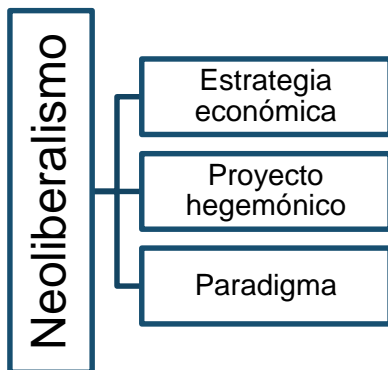
Definir el neoliberalismo es una tarea más compleja de lo que podría parecer. Existen diversas posturas que lo definen para explicar fenómenos específicos de la realidad económica (**figura 2**) y son más abundantes los estudios criticándolo a partir de conceptos difusos en lugar de una concepción concreta de lo que realmente es. Sin embargo, hay un aspecto que generalmente va de la mano al tratar de conceptualizarlo: la globalización. Por tanto, inicialmente es útil describir la “simbiosis” entre ambos elementos que se desarrolla en base a las fuerzas de la revolución tecnológica (Ibísate, 1998).

Como Peck (2012) identifica, el uso del término “neoliberalismo” en las ciencias sociales surge luego del debate sobre la globalización, históricamente tras la caída del muro de Berlín como emblema del triunfo del capitalismo. Pero esta corriente cobra fuerza no sólo en razón de la desintegración económica y política de los socialismos reales, sino gracias a la reacomodación del progreso técnico hacia la informática, microelectrónica, comunicación, etc.; en detrimento de la carrera armamentística experimentada en la Guerra Fría (Ibísate, 1998).

---

<sup>3</sup> Entre otros elementos que influyeron en esta pérdida de hegemonía, se encuentra la crisis del Sistema Monetario Internacional, el abandono del patrón oro-dólar, la crisis petrolera y la inclinación a formar bloques económicos regionales (Calderón y Vázquez, 2005).

Figura 2. Concepciones del Neoliberalismo



Fuente: elaboración propia.

La globalización, considerada como la “etapa superior del capitalismo” (Maza, citado en Ibisate, 1997), se vincula con la revolución tecnológica y da paso a la transnacionalización del comercio mundial, en función de tres mercados: el de las empresas transnacionales, el financiero y el de los medios de comunicación social (Ibisate, 1998). Así, una primera aproximación para definir al neoliberalismo aparece como una **estrategia económica** de recomposición del capitalismo, orientada a la apertura de los mercados a nivel mundial (Villacorta, 2010). En otras palabras:

*“Es un programa cuyo propósito es traducirse en un conjunto de políticas económicas a ser adoptadas por los equipos de gestión públicos y privados (...). Todas ellas tienen como objetivo estabilizar a las economías, propiciar su inserción en el mercado mundial y eliminar las interferencias estatales en la dinámica de mercado” (González, 1999).*

En ese sentido, es válido plantear que “la globalización se fundamenta en la desregulación, la liberalización del mercado y en la privatización, de manera que el mundo funcione sin fronteras y las grandes firmas no tengan nacionalidad” (Arias, 2003). Este proyecto es legitimado por una serie de valores universales incorporados en el neoliberalismo, que inicialmente son buenos y lo hacen atractivo y convincente, tales como el intercambio de culturas y mercancías, mejoras en la satisfacción de necesidades, innovación en salud, nuevas posibilidades de ocio para los trabajadores, la defensa legítima de la propiedad privada, etc. (Ibisate, 1997). Dichos elementos, junto al contexto histórico planteado anteriormente, da paso el establecimiento del neoliberalismo como pensamiento hegemónico.

No obstante, cabe mencionar que la hegemonía nunca es un proyecto completo, sino algo sobre lo cual debe trabajarse constantemente para mantenerlo, revisarlo y renovarlo. Así, una segunda aproximación al término “neoliberalismo” es abordarlo como un **proyecto hegemónico** incompleto (Hall, citado en Peck, 2012), que permite justificar la dificultad de conceptualizarlo mencionada anteriormente. En ese sentido Peck (2012) elabora tres elementos que deben de tenerse en cuenta para comprenderlo mejor:

1. No hay un neoliberalismo único, sino que tiene muchas formas híbridas. No va a colapsar como proyecto único porque no existe como tal.

2. No está apartado de proyectos alternativos, sino que se mezcla con ellos, porque no puede existir por sí mismo.
3. Debe entenderse como una “criatura” que se adapta a la crisis. Los hacedores de políticas explotan las crisis y sus condiciones para reinventar la reforma neoliberal.

En base a esta noción, puede comprenderse que el neoliberalismo “no es un recetario ni tampoco un manual de instrucciones para diseñar políticas públicas” (Martínez, 2014). El Consenso de Washington, como se verá más adelante, sólo fue un intento de sistematización de las principales medidas de reforma económica promovidas desde diferentes organismos multilaterales, pero su implementación en diferentes regiones del mundo fue bastante diversificada. Por un lado se puede hablar de la dictadura de Pinochet en Chile y por otro está el proceso democrático a través del triunfo electoral de ARENA en El Salvador (Martínez, 2014). Sin embargo, aterrizando en Latinoamérica puede señalarse que:

*“El neoliberalismo tal como se entiende en América Latina es una concepción radical del capitalismo que tiende a absolutizar el mercado hasta convertirlo en el medio, el método y el fin de todo comportamiento humano, inteligente y racional. Según esta concepción, están subordinados al mercado la vida de las personas, el comportamiento de las sociedades y la política de los gobiernos” (Ibísate, 1997).*

Así, esta última cita da lugar a una tercera aproximación al neoliberalismo desde una perspectiva más amplia, planteándolo como un **paradigma ideológico** que incorpore elementos sociales, antropológicos y políticos en adición a los aspectos economicistas que generalmente reciben más atención. Debido a tal complejidad, estos elementos se describirán en el siguiente apartado.

### **1.2.3. Características del Paradigma Neoliberal.**

La característica más sobresaliente de los paradigmas sociales es su amplitud temática, que generalmente contiene una concepción de la ciencia, de antropología, de sociedad, de política y del funcionamiento del Estado (Samour, 1998). La relevancia de tal complejidad se vincula a que en el ámbito social los fenómenos se entrelazan y forman una totalidad, por lo que no pueden ser analizados individualmente sin hacer referencia al resto (Ellacuría, citado en Samour, 1998). En ese sentido, al plantear al neoliberalismo como un paradigma, es ineludible analizar los elementos que lo conforman.

Dicha tarea es trabajada por Samour (1998) en tres niveles: antropológico, social y político. Las ideas principales se resumen en el **cuadro 4**, y pueden complementarse con los planteamientos de otros autores, como se realizará a continuación.

**Cuadro 4.** Elementos del Paradigma Neoliberal

<b>Paradigma Neoliberal</b>	
<b>Antropología</b>	<b>Sociedad y Política</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individualismo posesivo que eleva la propiedad privada a propiedad esencial de la naturaleza humana.</li> <li>• El ser humano es básicamente un ser de normas y tradiciones.</li> <li>• Desigualdad natural entre seres humanos, únicamente iguales ante el mercado y ante la ley.</li> <li>• Libertad individual, negativa y sólo económica.</li> <li>• Individualismo contradictorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La importancia de la historia recae en la lucha entre sociedades abiertas y cerradas.</li> <li>• La sociedad capitalista es la mejor y es insuperable.</li> <li>• El mercado es el único ordenamiento económico racional.</li> <li>• Estado reestructurado, fortalecido en sus funciones coercitivas.</li> <li>• La democracia es sólo un método político adecuado a las tradiciones y normas sociales.</li> <li>• Predominancia de la soberanía de la ley.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a Samour (1998).

### **1.2.3.1. Antropología Neoliberal**

A la base de los lineamientos económicos propuestos por el neoliberalismo se encuentra un ser humano definido, en última instancia, por su cualidad poseedora que lo convierte en un sujeto de preferencias y gustos destinado a competir en el mercado. Hinkelammert (citado en Samour, 1998) señala que se trata de una concepción que hace abstracción del ser humano como un ser de necesidades, para reducirlo a una racionalidad económica en base a la propiedad privada, cuyo único problema es el equilibrio de factores y precios relativos. Así, esta ideas “pretendiéndolo o no, desatan la carrera por poseer y consumir, exacerban el individualismo y la competencia, llevan al olvido de la comunidad y producen la destrucción de la integridad de la creación” (Ibiate, 1997).

Por otra parte, se reconoce que entre los seres humanos existe una desigualdad natural que sólo puede ser superada ante el mercado y la ley. En ese sentido, la “igualdad neoliberal” se refiere al mismo derecho para todos de participar en la carrera competitiva para alcanzar el máximo beneficio posible (Macpherson, citado en Samour, 1998), por lo que fenómenos como

la pobreza, la exclusión y el desempleo no son problemas estructurales de las sociedades capitalistas. Por el contrario, se considera necesaria y positiva la lucha de los seres más fuertes en el mercado para conseguir más riqueza y prosperidad, porque a largo plazo genera mayor bienestar a la humanidad en general (Ibiate, 1997). Así, “el neoliberalismo es un darwinismo social que interpreta el aumento del número de pobres como un costo necesario de la evolución social, para que los mejores dotados prosperen y los menos dotados desaparezcan” (Samour, 1998).

Complementando a la igualdad, la “libertad neoliberal” aparece como un elemento individual, negativo y puramente económico. En otras palabras, la libertad se reduce a una ausencia de coerción que hace abstracción de otras dimensiones (filosóficas, sociales, culturales, etc.) para exaltar la libertad económica en y para el mercado (Samour, 1998). De este modo, Hinkelammert (citado en Samour, 1998) plantea que el neoliberalismo, al exigir la sumisión de los individuos al mercado y sus leyes, cae en un individualismo contradictorio que niega su razón subjetiva y la sustituye por la razón emanada de mecanismos de decisión determinados por el mercado.

### **1.2.3.2. Sociedad y Política en el Neoliberalismo**

En primera instancia, se plantea la sociedad capitalista como superior e insuperable, permitiendo aseverar que es imposible diseñar proyectos “emancipadores” alternativos al capitalismo y que otras formas ideológicas o utopías son inútiles (Samour, 1998).

Dentro de este marco social, el mercado es el único con orden racional y funciona como sistema autorregulado, porque existe una tendencia al equilibrio entre el libre juego de sus factores (Samour, 1998). Así, el mercado como mecanismo impersonal abandonado a sí mismo, constituye la mejor manera de contribuir a una óptima asignación de los recursos porque reduce la información necesaria para tomar decisiones y libera al individuo del control de los demás (Arias, 2003).

En ese sentido, al abordar al Estado, los ideólogos neoliberales afirman que se necesita reestructurarlo para minimizar las funciones sociales y fortalecer las coercitivas. “Su proyecto es de un Estado vanguardista que debe extender y profundizar la lógica del mercado e imponer su anti-intervencionismo” (Vergara, citado en Samour, 1998). Dentro de este, la democracia es sólo un método político y debe adecuarse al orden de las tradiciones y normas sociales.



La democracia pierde el contenido ético que se le atribuía en la teoría liberal clásica para dar paso a un modelo basado en la competencia mutua entre élites políticas, donde el papel de los ciudadanos se reduce a la mera elección periódica de sus gobernantes (Bachrach, citado en Samour, 1998). En ese sentido, Villacorta (2010) explica que los lineamientos neoliberales han minimizado a los Estados de los países subdesarrollados en términos de regulaciones del mercado, prestaciones sociales y derechos laborales, y exigen simultáneamente adoptar la democracia representativa como régimen político para poder formar parte de la dinámica internacional. Esto en contraposición al funcionamiento de organismos como el FMI, el BM o la OMC donde las decisiones no son democráticas y muchas veces ni siquiera adaptables a las economías donde se aplican, como Stiglitz (2002) demuestra en sus estudios.

En ese sentido, los neoliberales sustituyen la soberanía popular por la concepción de la soberanía de la ley, retomando y reconfigurando la idea de “Estado de derecho” bajo diferentes concepciones entre los autores (figura 3), pero en general:

*“Significa que el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de ese conocimiento” (Hayek, citado en Samour, 1998).*

**Figura 3.** Concepciones del Estado de Derecho de Diferentes Autores Neoliberales



Fuente: elaboración propia en base a Samour (1998).

Es en base a esta caracterización del neoliberalismo que se formulan una serie de políticas económicas para solucionar los “estragos” de la intervención del Estado. Las soluciones generalmente propuestas fueron la privatización y liberalización de la economía, y se erradicaron programas de seguridad social, programas de construcción de vivienda, leyes de salario mínimo, legislación a favor de sindicatos, controles de precios, entre otros (Aguilar, 1997). Medidas como estas, siempre dentro de la dinámica de la globalización, fueron

impuestas en diversas partes del mundo como condición a la cooperación financiera internacional que tanto necesitaban los países en subdesarrollo, a través de canales como el FMI, el BM y el BID (Stiglitz, 2002). Muchas de ellas fueron elaboradas en base a un documento sintetizado de lineamientos neoliberales conocido como el Consenso de Washington.

#### **1.2.4. El Consenso de Washington**

En 1989 surge el Consenso de Washington para procurar un modelo más estable, abierto y liberalizado para los países de América Latina, donde se observó la necesidad de fortalecer las recién instauradas economías de mercado, herederas de una situación de desestabilización, de excesiva protección y regulación (Casilda, 2004).

El objetivo de éste fue formular un listado de medidas de política económica para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (FMI, BM y BID). Este Consenso se elaboró para encontrar soluciones útiles sobre la forma de afrontar en la región la crisis de la deuda externa, dando paso a un ambiente de transparencia y estabilidad económica (Casilda, 2004).

Con esta ambición, Rodríguez (2006) expone que el Consenso de Washington comprende tres tipos de políticas: reforma de política macroeconómica, reforma del régimen comercial, y política para fomentar el desarrollo del sector privado. Estos componentes fueron, en primera instancia, desarrollados en 10 enunciados (Villacorta, 2010):

1. Disciplina presupuestaria.
2. Cambios en las prioridades del gasto público.
3. Reforma fiscal.
4. Liberalización de las tasas de interés.
5. Tasa de cambio competitiva, regulada por el mercado.
6. Liberalización del comercio internacional.
7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas.
8. Privatización de empresas públicas.
9. Desregulación.
10. Protección de los derechos de propiedad.

El Consenso de Washington fue resultado de una profunda evolución de las ideas, que reflejó la vigencia generalizada de una filosofía basada en la democracia y la libertad, donde

predominaron los derechos individuales frente a los colectivos. Estas políticas fueron aplicadas en América Latina bajo diferentes modalidades, ya sea minuciosa, parcial o voluntariamente (Casilda, 2004). Para motivos de esta investigación, interesa conocer el aterrizaje de estos lineamientos en El Salvador.

### **1.2.5. Neoliberalismo en El Salvador**

El Salvador del siglo XXI es un ejemplo de los países que adoptaron las recomendaciones de política económica iniciadas en 1989, pactadas en la Firma de los Acuerdos de Paz de 1992. Así se inicia la penetración del modelo neoliberal en El Salvador, por lo que se vuelve fundamental analizar la última década del siglo XX para comprender lo que actualmente es el neoliberalismo salvadoreño, renuente a cambiar a pesar de estar tachado de ser insuficiente e incapaz de interpretar y responder adecuadamente a las realidades del país (Rubio, 1999).

Las prácticas de esta época estaban sobre la base de una reconstrucción del modelo capitalista, fundamentada en el proceso de reestructuración estatal que considera al sector privado superior al sector público. En ese sentido, los programas de ajuste económico de tendencia neoliberal llevaron al país a la creación de políticas de “menor intervención estatal” frente a políticas de “mayor incentivo a la organización privada”, vinculadas con el fenómeno de la globalización (Rodríguez, 2006).

Formalmente, en junio de 1990, durante el primer período presidencial de ARENA (bajo el gobierno de Alfredo Cristiani) se presentó oficialmente el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994, tratando de vincular ambas dimensiones. Éste estaba integrado por un área relativa a la estabilización de la economía y por Programas de Ajuste Estructural (PAE) (Rodríguez, 2006). Las medidas de estabilización también presentadas estaban diseñadas con el objetivo de controlar la inflación, enfocadas básicamente en la liberalización del tipo de cambio, el establecimiento de una mayor disciplina fiscal y la adopción de una política monetaria restrictiva. Este fue el primer paso hacia el modelo neoliberal en El Salvador.

En este sentido, la preocupación del Estado era la estabilización de la economía y la ejecución de reformas estructurales básicas para la implementación de los cambios venideros: la reforma comercial y fiscal, la desregulación y la privatización del sistema financiero y del comercio exterior (Rodríguez, 2006).

A finales de 1994 algunos sectores se manifestaron ante la necesidad de ir más allá de un programa de estabilización y generar un programa de política económica. Las más definidas

fueron elaboradas por la ANEP, el FMLN, FUNDE y FUSADES; que coincidían en los puntos básicos referentes al crecimiento económico y la reducción de la pobreza, pero difiriendo en lo propuesto: “FMLN y FUNDE recurrían a controles de precios para proteger los ingresos reales de las familias, mientras que para FUSADES y ANEP los controles de precios no pueden existir dentro de una estrategia de desarrollo” (Carazo citado en Rodríguez, 2006). En última instancia, la diferencia recayó en el papel que se le atribuía al Estado en esos momentos de transición, teniendo más peso aquellos que apostaron por una disminución del Estado a partir de un enfoque neoliberal (Rodríguez, 2006).

Al mismo tiempo, se asoma en el país un proceso globalizador que buscaba ante todo erosionar al Estado nacional, gestionando las condiciones idóneas para la instalación de la inversión extranjera y el control de áreas importantes del sector terciario por parte de firmas transnacionales. Esto contribuyó a moldear un marco jurídico supranacional fuera del alcance de las instituciones locales y de la sociedad en general, alineando al gobierno en la lógica del “libre comercio” como el remedio de los problemas históricos del país (Moreno, 2004).

Una manifestación de lo descrito fue la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y Estados Unidos, presentado como un simple tratado comercial, cuando en realidad se trataba de un instrumento complejo. Estos mecanismos han resultado ser perjudiciales para las micro, pequeñas y medianas empresas; y tampoco benefician a los trabajadores o productores agropecuarios, ni a la conservación del medio ambiente y recursos naturales. Al contrario, corresponden expresamente a los intereses de las transnacionales y están determinados por los marcos preestablecidos en los acuerdos multilaterales de la OMC (Moreno, 2004).

Posteriormente, durante el periodo presidencial de Francisco Flores, las políticas económicas se caracterizaron por apartarse de medidas intermedias y asumir el papel de liberalizar a corto plazo diversos sectores, incluyendo al ámbito monetario a partir de la dolarización de la economía salvadoreña (Rodríguez, 2006).

Hasta este punto, los programas más relevantes que impulsaron al modelo neoliberal en El Salvador se resumen en el **cuadro 5**:

**Cuadro 5.** Programas de Medidas Neoliberales en El Salvador

Períodos	Medidas Neoliberales	
Presidente Alfredo Cristiani (1989-1994)	1989	Privatización de las exportaciones del café (INCAFE). Privatización de las exportaciones del azúcar (INAZUCAR).
	1990	Privatización del Hotel Presidente. Privatización de la Banca. Privatización de las importaciones de petróleo. Cierre del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA). Cierre del Instituto de Vivienda Urbana (IVU).
	1991	Privatización de algunas consultas externas del sistema de salud. Liberalización del tipo de cambio. Privatización de la investigación del café. Implementación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Reducción de aranceles.
	1992	Privatización de la Escuela Nacional de Agricultura.
Presidente Armando Calderón Sol (1994-1999)	1995	Privatización de ingenios azucareros y plantas de alcohol. Privatización de la distribución de energía eléctrica.
	1998	Privatización de las telecomunicaciones. Privatización del sistema de Pensiones. Privatización de algunos servicios de hospitales públicos.
	1999	Privatización del sistema de placas y licencias.
Presidente Francisco Flores (1999-2004)	2000	Proceso de integración Monetaria (dolarización). Concesión de seguridad y alimentación del Seguro Social.
	2002	Concesión del Puerto. Concesión y venta de servicios de salud.
	2003	Ratificación Tratado de Libre Comercio con EEUU y Centroamérica.

Fuente: Moreno (2004).

En base a los resultados de estas políticas, sobre en todo en el ámbito social, toman fuerza las críticas al neoliberalismo en su conjunto. Esto, más allá de su superación, provocó la transformación del discurso neoliberal para dar paso a una nueva generación de reformas estructurales con capacidad de mejorar los indicadores de inversión, innovación, crecimiento y bienestar (Martínez, 2013). Por ejemplo, la idea de privatización fue sustituida por “Asocios Públicos Privados” (APP), que consisten en concesiones a las empresas privadas de los bienes públicos y comunes.

Es por esto que Peck (2012) desarrolla que el neoliberalismo falla “hacia adelante”, ya que tiene capacidad de reinventarse y ajustarse a nuevas coyunturas socioeconómicas. Sin embargo, bajo el contexto actual, el mismo autor plantea que el neoliberalismo está agotándose intelectualmente, pero sigue vigente en diferentes ámbitos de la actividad económica.

Para el caso de El Salvador, es posible demostrar que la política económica predominante ha hecho una gestión inoportuna de las relaciones y organización socioeconómica existente. Desde varios años atrás, Rubio (1999) expresa que no se ha contribuido a construir un país más justo y equitativo, se ha fomentado la concentración de la riqueza y favorecido la expansión de la pobreza; elementos que hoy en día son aún más profundizados. Es así como resulta imperante dar paso a una alternativa al neoliberalismo que renueve el pensamiento económico y permita una redefinición de desarrollo y sus objetivos, políticas e indicadores. Esto será entendido como el “postneoliberalismo”.

### **1.3. El Postneoliberalismo**

Críticas al neoliberalismo han existido prácticamente desde su concepción, pero podría considerarse que desde la crisis económica mundial del año 2008 se ha marcado un punto de inflexión hacia una nueva alternativa (Ceceña, 2010). En ese contexto, se están llevando a cabo esfuerzos teóricos para la construcción de ideas postneoliberales que vayan más allá de la incesante mercantilización de la vida humana, y que incluso pueda servir de base para un modelo económico más consolidado.

Debido a que la noción de postneoliberalismo todavía está en construcción, pueden encontrarse aportes desde diferentes configuraciones teóricas que no necesariamente coinciden entre sí. Un ejemplo es el aporte de Boron (2008), que plantea una serie de elementos para poder combatir los problemas de la coyuntura neoliberal, de los que se destacan la reconstrucción del Estado y sus instituciones, la anulación de la deuda externa, políticas de combate a la pobreza (y no a los pobres), reformas tributarias, etc. El mismo autor plantea que una estrategia postneoliberal tiene que partir del reconocimiento de las limitaciones inevitables del capitalismo en los países subdesarrollados, atribuyéndosele un carácter socialista que es compartido con otros autores. Así:

*“Este complejo socio-político-económico y cultural que denominamos sistema capitalista periférico no puede seguir siendo legitimado ni porque algunos indicadores den mejor ni porque el discurso de los gobernantes parezca remarcar su inevitabilidad y apenas*

*diferenciarse por el grado de indigencia y pobreza considerados tolerables” (Coraggio, 2004).*

Por otra parte, Ibisate (2000) desarrolla al postneoliberalismo como una tercera vía al capitalismo y al socialismo real. Su propuesta se define como un socialismo plural y pluralista, igualitario pero con diferencias, exhortando a un cambio de sociedad pero rechazando igualmente la “tendencia del Estado mínimo” como la “sacralización del mercado”. Bajo estas ideas, todos los poderes públicos favorecen a una economía eficaz, pero sobre todo, garantiza la igualdad de oportunidades entre ciudadanos por medio de los derechos universales.

Esta visión de tercera vía parte de la “Declaración de París” firmada en el XXI Congreso de la Internacional Socialista, donde se plantean varios objetivos concretos para combatir los resultados negativos de la globalización neoliberal. Dentro de estos, pueden destacarse (Ibisate, 2000):

1. Luchar contra la pobreza y el hambre, la explotación y la desigualdad de acceso a los recursos económicos y tecnológicos mundiales.
2. Luchar por los derechos humanos y la democracia.
3. Construir la paz y la seguridad a través de un nuevo orden internacional.
4. Reformar las Naciones Unidas y ampliar el número de miembros del Consejo de Seguridad, entre otras instituciones internacionales.
5. Dar respuestas rápidas y sostenidas en el tiempo al problema de la protección del ecosistema.

La importancia de estos objetivos recae, entre otros aspectos, en evidenciar aún más la necesidad de dejar al descubierto la realidad de los países pobres, quienes a pesar de protestar contra Europa y Estados Unidos, siguen sin ser tomados en cuenta en las mesas de negociación e inclusive dentro de esta declaración (Ibisate, 2000). En ese sentido, aunque pueda cuestionarse su vigencia en la lucha contra el modelo neoliberal, estos objetivos representan un insumo importante para el establecimiento de un marco postneoliberal, que marca pautas específicas que deben de ser corregidas.

Otra perspectiva menos radical es la visión de Polanyi desarrollada por Peck (2012). En un primer momento, se plantea un proyecto heterodoxo y multilateral para abordar la economía de forma más humana que la neoclásica, enfrentándose a las realidades en lugar de retraerse

a modelos abstractos. Posteriormente, el autor plantea la “economía sustantivista” que considera que todos los sistemas económicos incluyen formas múltiples de integración.

En ese sentido, Polanyi identificó tres formas de integración que pueden atribuírsele a diferentes agentes económicos: el intercambio, la redistribución y la reciprocidad. De esta manera, deduce que nunca se vivirá en un mundo centrado únicamente en el intercambio (dominado totalmente por las fuerzas del mercado), porque el Estado va a estar presente de alguna manera y la economía estará organizada (Peck, 2012). Por tanto, los lineamientos neoliberales (sobre todo la mercantilización) se consideran como proyectos incompletos, dando paso a diferentes configuraciones complementarias entre Estado, mercado y sociedad, para crear una mejor explicación de la realidad que se traduzca en una mejor praxis económica.

Ahora bien, las diferentes propuestas podrían abordarse indefinidamente, pero con esta breve aproximación a las ideas vigentes del postneoliberalismo, se evidencia que realmente existen distintas bifurcaciones que no dejan de ser válidas por la contrariedad que pueda existir entre ellas. Sin embargo, para fines de esta investigación, se desarrollará un concepto de postneoliberalismo en base al paradigma de Desarrollo Humano descrito anteriormente, que a su vez incorpore aspectos de la realidad económica salvadoreña luego de casi 30 años de prácticas neoliberales. En ese sentido, previo a la construcción teórica del postneoliberalismo, es necesario realizar una evaluación del impacto del neoliberalismo sobre las tres dimensiones fundamentales del Desarrollo Humano.





## CAPÍTULO 2

# ANÁLISIS DE IMPACTO DEL NEOLIBERALISMO SOBRE LAS DIMENSIONES DE DESARROLLO HUMANO

## **2. ANÁLISIS DE IMPACTO DEL NEOLIBERALISMO SOBRE LAS DIMENSIONES DE DESARROLLO HUMANO**

Generalmente, al hablar de neoliberalismo, se aborda principalmente su impacto sobre la economía y en menor medida sus consecuencias sobre aspectos sociales concretos, como la educación y la salud. En ese sentido, en base a las conceptualizaciones desarrolladas en el marco teórico, el presente capítulo pretende superar esta tendencia al realizar un análisis del impacto del modelo neoliberal sobre tres dimensiones de interés: acceso a recursos, longevidad y salud; y conocimientos. La selección de estas dimensiones, como se podrá deducir, va acorde a los componentes del Desarrollo Humano trabajados por el PNUD, con el objetivo de identificar el impacto sobre ellos para elaborar un diagnóstico diferenciado que permita plantear acciones concretas, en pro de alcanzar mejores niveles de vida.

Además de este análisis general, otro elemento del presente capítulo será la evaluación de un programa y dos planes específicos para cada dimensión, a saber: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016; y Plan Social Educativo Vamos a la Escuela. La razón de esta selección recae en evaluar si realmente dentro de sus lineamientos se supera el neoliberalismo, tal como sostiene el discurso político-ideológico de los gobiernos dentro de los cuales fueron gestados.

Esta evaluación específica partirá de la revisión de los documentos oficiales de cada plan o programa, contrastándose la intención de superar el neoliberalismo con las líneas de acción, estrategias, objetivos y demás elementos que los conforman; y afirmar o negar si éstos aspectos siguen formando parte de dicho modelo, gracias a su capacidad de adaptarse a nuevos contextos. De igual forma, cada plan y programa será evaluado desde el enfoque de Desarrollo Humano, con la metodología que se explicará a continuación.

Posterior a estas evaluaciones, se presenta un apartado que sintetiza los principales descubrimientos como “conclusiones preliminares”, dando paso al planteamiento de recomendaciones para mejorar los niveles de desarrollo humano del país, en base a la construcción del postneoliberalismo.

### **2.1. Metodología de Evaluación de Desarrollo Humano**

Como complemento al análisis del impacto del neoliberalismo en las dimensiones de desarrollo humano, en este capítulo se realizará una propuesta de evaluación de este paradigma en base a los componentes ya trabajados por el PNUD y a otros complementarios. Esta evaluación se

enfocará en los tres planes o programas antes expuestos, con el fin de determinar si es posible que el neoliberalismo sea compatible con lineamientos de Desarrollo Humano, o viceversa. Con lo anterior claro, los elementos específicos a evaluar se presentan en el **cuadro 6**.

**Cuadro 6.** Metodología de Evaluación de Desarrollo Humano

<b>NIVEL DECENTE DE VIDA</b>		<b>Ponderaciones</b>	
Acceso a recursos	60%	0.3	
Transformación de recursos a capacidades humanas		0.3	
Ser humano como fin	40%	0.1	
Rol de instituciones		0.1	
Garantía de los derechos humanos		0.1	
Enfoque comunitario		0.1	
<b>LONGEVIDAD Y SALUD</b>		<b>Ponderaciones</b>	
Prevención de enfermedades	60%	0.3	
Nutrición		0.3	
Ser humano como fin	40%	0.1	
Rol de instituciones		0.1	
Garantía de los derechos humanos		0.1	
Enfoque comunitario		0.1	
<b>CONOCIMIENTO</b>		<b>Ponderaciones</b>	
Alfabetismo	60%	0.3	
Acceso a conocimientos		0.3	
Ser humano como fin	40%	0.1	
Rol de instituciones		0.1	
Garantía de los derechos humanos		0.1	
Enfoque comunitario		0.1	

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, es importante exponer la razón de la diferenciación de ponderaciones entre elementos a evaluar. Para dar reconocimiento a lo actualmente trabajado por el paradigma de Desarrollo Humano del PNUD, se le otorga 60% de peso a los dos componentes dentro de cada dimensión. Específicamente, se dará más peso al acceso a recursos y la transformación de éstos a capacidades humanas, para la dimensión de niveles decentes de vida. Para la longevidad y salud se resalta la prevención de enfermedades y la nutrición; y finalmente para la dimensión de conocimiento, se prioriza el alfabetismo y el acceso a conocimientos.

Cabe mencionar que estos componentes se han planteado de manera general, a partir de los indicadores utilizados para la construcción del IDH y de otros aspectos teóricos del paradigma expuestos en el marco teórico. Con esta generalización se pretende evitar que la evaluación

recaiga en la identificación de elementos muy específicos dentro de los planes o programa, reconociendo que su construcción no está directamente basada en el Desarrollo Humano. De esta forma, por ejemplo, se evaluará el acceso a recursos en lugar del PIB per cápita; o el acceso a conocimientos en sustitución de los indicadores de matriculación y escolaridad. Los detalles de la evaluación de cada categoría serán más desarrollados cuando sea pertinente.

Por otra parte, se otorga 40% a otros componentes importantes en el Desarrollo Humano, basados en las críticas al paradigma expuestas en el marco teórico, además del reconocimiento, por parte del PNUD, de otras valoraciones importantes de las personas para la ampliación de sus capacidades. Específicamente, los elementos del rol de las instituciones y el enfoque comunitario se plantean en base a las críticas, mientras que establecer al ser humano como fin de toda acción y la garantía de los derechos humanos parten de elementos complementarios a aquellos que se les asignó más peso.

Posterior a esta definición de porcentajes, puede observarse que cada categoría tiene el mismo peso dentro del conjunto que le corresponde.

En segundo lugar, con lo anterior claro, conviene explicar detalles de la evaluación y sus resultados. El análisis de cada plan o programa partirá de los lineamientos especificados en sus respectivos documentos informativos, de manera que la evaluación se centrará en su construcción técnica y teórica; y no en base a sus resultados. A pesar de que el análisis de resultados sería pertinente, por motivos de homogeneización del análisis se considera más adecuado dejarla de lado en la presente investigación, ya que uno de los planes a evaluar todavía está vigente, otro no tiene bien establecido metodologías de monitoreo y evaluación; y el análisis del programa podría estar sesgado al existir sólo una investigación oficial de sus resultados y otras fragmentadas para casos específicos<sup>4</sup>.

Con dicha metodología de evaluación, siempre en pro de la homogeneización del análisis, a cada categoría se le dará un valor de 0, 0.5 o 1; dependiendo de qué tan acorde sean los aspectos identificadas dentro de los planes o programa con los lineamientos del Desarrollo Humano. Específicamente, a cada aspecto se le asignará 0 si no es compatible en absoluto,

---

<sup>4</sup> La evaluación oficial del PATI ha estado en manos de FUSADES, mientras que otra investigación se centra únicamente para el caso de San Marcos y enfocada más en propuestas de evaluación.

0.5 si existen algunos lineamientos compatibles pero contradicciones con el paradigma; y 1 si se adapta por completo.

En base a estos puntajes, se espera que los resultados de la evaluación sean entre 0 y 1, donde 0 representa la incompatibilidad de los lineamientos con el Desarrollo Humano y 1 la perfecta compatibilidad con el paradigma. Adicionalmente, se establece que el valor global mínimo que debe de cumplir cada plan o programa para ser considerado compatible con el Desarrollo Humano será de 0.6, tomando en cuenta los elementos ya trabajados por el PNUD y la compensación del resto de elementos identificados.

Como antes se explicó, los resultados de esta evaluación de Desarrollo Humano serán vinculados con la identificación de aspectos neoliberales de cada plan o programa, y los resultados del análisis serán presentados al final del capítulo como conclusiones preliminares.

## **2.2. Neoliberalismo y Acceso a Recursos**

Como fue mencionado antes en el marco teórico, el énfasis del modelo neoliberal en el ámbito económico es, en última instancia, lograr más crecimiento. Dentro del discurso ideológico, dicho crecimiento se plantea como un elemento imprescindible para combatir la pobreza, para lo cual es necesario liberalizar la economía eliminando obstáculos para el intercambio de bienes, servicios y capitales; al igual que privatizar servicios públicos y desregular los sistemas de protección social (Houtart, 2006).

En otras palabras, se plantea eliminar las perturbaciones del mercado generadas por la intervención estatal en la economía, a las que se agregan también los desajustes de la balanza de pagos, la inestabilidad de precios y el estancamiento de la producción, identificados como los tres grandes problemas de las economías subdesarrolladas, previa al auge del neoliberalismo (Ochoa et al., 2000).

En ese contexto, gracias a la promoción de varias instituciones financieras internacionales (como el FMI, BM y BID), se gestan los Planes de Ajuste Estructural (PAE) y las políticas de estabilización económica. Estas últimas se concentraban en cuatro esferas fundamentales: la cambiaria, la monetario-crediticia, la fiscal y la salarial; y las medidas planteadas en estas dimensiones buscaban generar estabilidad en lo que respecta a la balanza de pagos, así como corregir los problemas de inflación y de asignación de recursos (Ochoa et al., 2000).

Respecto a los PAE, Rosales (citado en Ochoa et al, 2000) identifica los siguientes lineamientos básicos de política económica que se desprenden de ellos:

- Orientación al exterior.
- Aumento del ahorro interno y mejora en la eficacia de su asignación.
- Reducción en el tamaño y responsabilidades del Estado.
- Concentración del Estado en políticas sociales y públicas estables.
- Acciones del lado de la oferta para movilizar los ahorros internos domésticos y facilitar la inversión privada, nacional y extranjera.
- Políticas de estímulo a la competencia y al accionar del mercado.
- Políticas monetarias y fiscales para reducir desequilibrios domésticos, la inflación y liberar recursos para el sector privado.
- Políticas que intenten frenar y revertir la fuga de capitales.

Estas acciones, de acuerdo a Houtart (2006), generalmente iban acompañadas por el financiamiento de las instituciones financieras multilaterales, que condicionaban dichos créditos con la imposición de las medidas descritas y otras, como la desregulación del mercado de trabajo. De esta forma, el rol de dichas instituciones como las únicas alternativas para los países con problemas económicos, aumentó la importancia y propagación del paradigma neoliberal, sobre todo para los países latinoamericanos (Rodríguez, 2006).

Como también se explicó antes, este proceso no fue ajeno a El Salvador. Como Rodríguez (2006) explica, con el gobierno de Cristiani bajo la bandera de ARENA, se ponen en marcha reformas económicas y sociales guiadas por dos objetivos fundamentales: contar con las bases para lograr un crecimiento económico sostenido en el tiempo y disminuir progresivamente los niveles de pobreza. En ese sentido, dentro de su Plan de Desarrollo Económico-Social 1989-1994, para dar respuesta a los problemas atribuidos a la intervención estatal<sup>5</sup>, se pretendió lo siguiente (Acevedo citado en Ochoa et al., 2000):

- Establecer un sistema de economía social de mercado.
- Enmarcar el rol del Estado a una función normadora.

---

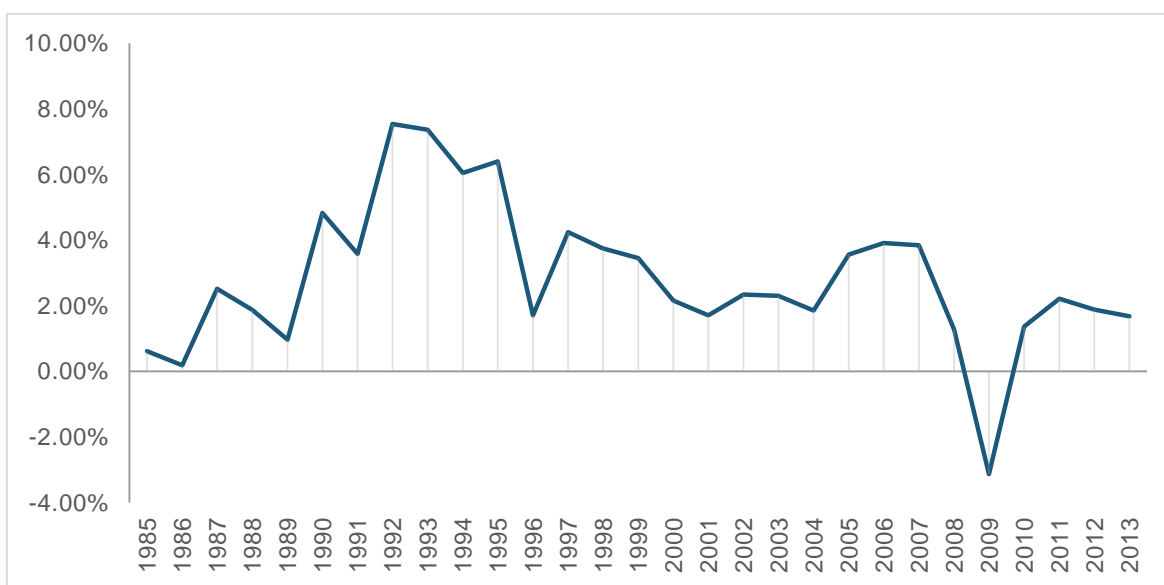
<sup>5</sup> Específicamente para El Salvador, los PAE buscaban corregir: i) elevada inflación, ii) alto déficit comercial, iii) producción estancada y desempleo, iv) distorsión en los precios relativos internos y externos, v) tasas de interés reales negativas, vi) banca nacionalizada insolvente, vii) comercio exterior nacionalizado con débil desempeño, viii) tipo de cambio sobrevalorado y ix) desempeño deficitario de las empresas autónomas (Ochoa et al., 2000).

- Abrir la economía al exterior y alcanzar las condiciones para mantener un crecimiento robusto y sostenido a través del tiempo, y mejorar el nivel de vida de la población, en especial de los grupos más desposeídos.
- Rescatar al país de la crisis.

Cabe mencionar que la ejecución de estas medidas clasificadas como neoliberales trasciende el período gubernamental de Cristiani, reproduciéndose y adaptándose a las diferentes necesidades coyunturales del país; y concretizándose en acciones que ya se mencionaron en el **cuadro 5**.

Con lo anterior expuesto, se cuestiona entonces si realmente la implementación del neoliberalismo en el país ha solucionado los dos problemas con los cuales fue justificada, es decir, bajo crecimiento sostenido y altos niveles de pobreza.

**Gráfico 1.** Tasa de Crecimiento del PIB Real entre 1985 y 2013 (base 2005)



Fuente: elaboración propia en base a BM (2015).

Respecto al primer elemento, al observar la tasa de crecimiento del PIB real, plasmada en el **gráfico 1**, se evidencia que efectivamente previo a la presidencia Cristiani las tasas de crecimiento eran bajas, contribuyendo a la justificación de la implementación de los PAE. Así, a partir del año 1990 se dio un significativo aumento del crecimiento que se sostuvo hasta el año 1995, alcanzando un máximo de 7.54% en 1992. No obstante, se observa que en años posteriores se experimentó una disminución en el ritmo de crecimiento de la economía, que hasta en años recientes ha fluctuado entre el 1% y 3% (a excepción del año 2009 que se

considera un caso especial). De esta manera, a grandes rasgos se cuestiona que las medidas neoliberales implementadas en el país contribuyeran a un crecimiento económico “robusto y sostenido en el tiempo”, más allá de los primeros años de su puesta en práctica.

No obstante, cabe cuestionarse si las altas tasas de crecimiento se atribuyen únicamente a la implementación del neoliberalismo, ya que a partir de los 90 El Salvador entró en un período de posguerra con un significativo ingreso de remesas, como fruto de los procesos de migración experimentados durante el conflicto. De esa manera, junto a la apertura al mercado internacional, es factible deducir que los niveles de consumo se dispararon más allá de lo que se desarrollaron las capacidades productivas nacionales.

En cuanto al segundo problema a solucionarse con el neoliberalismo, al observar la estructura de hogares en situación de pobreza (**gráfico 2**), pueden deducirse varias cosas. En primer lugar, efectivamente se dio una reducción de la pobreza total a partir de 1995; pero ésta se contradice con el período de mayor crecimiento económico mostrado en el gráfico anterior. De hecho, podría considerarse que los mayores niveles de pobreza a nivel nacional fueron sufridos en los años de mayor auge neoliberal. En ese sentido, cabe cuestionarse la efectividad del rol distributivo de la mayor generación de riqueza que se le atribuye al mercado dentro de este modelo; complementándose esta idea con un índice de Gini que ha rondado entre el 0.45 y 0.5 en los años de implementación de las medidas neoliberales (BM, 2015).

Adicionalmente, no puede ignorarse el hecho de que a pesar de la reducción de la pobreza total, todavía persisten niveles significativos de pobreza, cercanos al 30% de hogares entre 2012-2013, traduciéndose a un 40.7% de personas en condición de pobreza para el año 2012 (PNUD, 2013).

Por otra parte, también cabe analizar que la cantidad de hogares en pobreza extrema ha disminuido considerablemente, sin embargo los niveles de pobreza relativa han variado en baja proporción<sup>6</sup>. En ese sentido, han existido mejoras en reducir la vulnerabilidad de los más pobres, pero el problema de la pobreza no logra ser superado por completo. Esto puede atribuírsele al difícil acceso a los recursos básicos como consecuencia de las políticas de privatización, afectando principalmente a las personas con escasos recursos por su

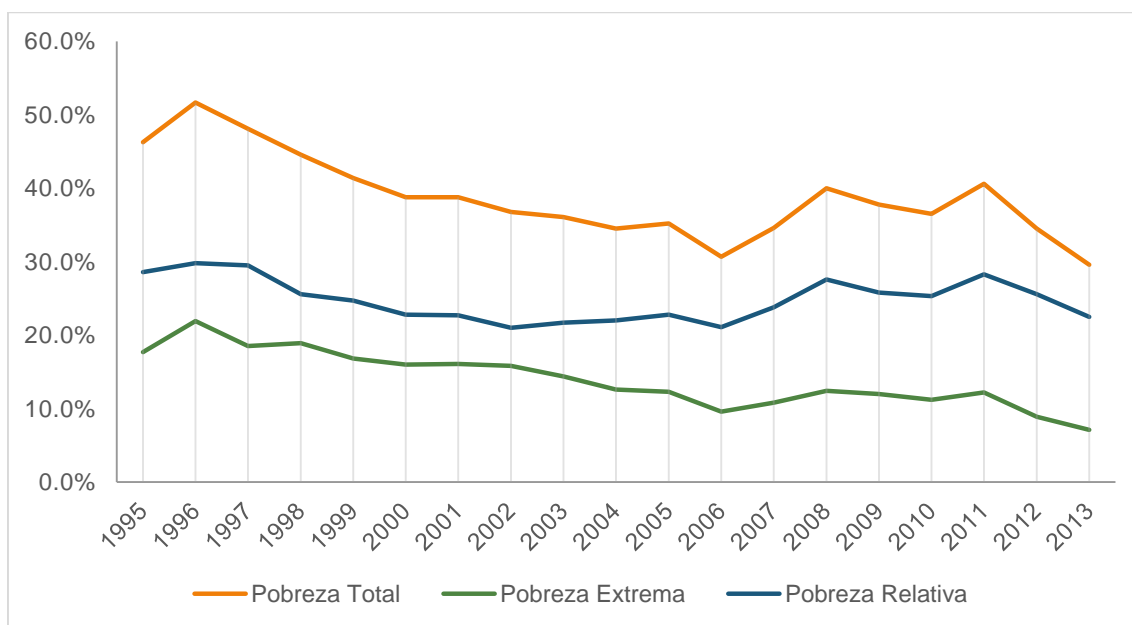
---

<sup>6</sup> De acuerdo a la EHPM 2013, pobreza extrema se refiere a aquellos hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo de la CBA; y pobreza relativa a los que no alcanzan a cubrir el costo de la CBA ampliada, es decir, dos veces el costo de la CBA (DIGESTYC, 2014).



incapacidad de adquirir servicios bajo la forma de contratos (Houtart, 2006). Entre otros elementos que influyeron a la prevalencia de la pobreza, también figuran los procesos de flexibilización laboral, la focalización de las políticas sociales y los procesos de distribución del ingreso.

**Gráfico 2.** Porcentaje de Hogares en Situación de Pobreza (Total, Extrema y Relativa)



Fuente: elaboración propia en base a PNUD (2013) y DIGESTYC (2014).

Respecto a la flexibilización laboral, en El Salvador ésta surge por dos razones. Primero, por la necesidad de las empresas de una mano de obra que pueda ser utilizada con versatilidad, para poder hacer frente a los retos de la modernización y la globalización; y segundo, por la necesidad de reducir al mínimo las tasas de desempleo para lograr estabilidad (Ochoa et al., 2000). En ese sentido:

*“Esta clase de política caracterizada por obviar toda forma de participación de los trabajadores ha traído como consecuencia que las condiciones de vida y laborales de éstos se deteriore. Además, ha precarizado el empleo al no establecer políticas que impulsen el desarrollo de aquellos sectores que no pueden ser absorbidos por el sector más dinámico de la economía” (Ochoa et al., 2000).*

Una forma sencilla de demostrar lo citado es observando la evolución de la tasa de desempleo y subempleo en el país (**cuadro 7**). Respecto al desempleo abierto, es cuestionable si éste ha sido un problema importante desde mediados de los 90, al haberse mantenido hasta años

recientes con un valor menor al 10%. Si bien es cierto que se ha reducido en cierta cantidad, sobresale que los valores más altos se experimentaron entre 1995 y 2000.

**Cuadro 7.** Tasa de Desempleo Real y Subempleo en El Salvador

Año	Tasa de Desempleo	Tasa de Subempleo
1995	7.7	N.D.
1996	7.2	34.6
1997	8.0	32.6
1998	7.3	43.3
1999	7.0	41.9
2000	7.0	38.5
2001	7.0	40.3
2002	6.2	41.4
2003	6.9	N.D.
2004	6.8	45.2
2005	7.2	44.2
2006	6.6	43.3
2007	6.3	39.8
2008	5.9	40.6
2009	7.3	44.3
2010	7.0	42.1
2011	6.6	41.5
2012	6.0	44.7

Fuente: elaboración propia en base a PNUD (2013)

Por otra parte, demostrando que se ha precarizado el empleo, se observa la tendencia creciente de la tasa de subempleo. Este, según DIGESTYC (2014) “lo conforman aquellos ocupados que tienen dificultad para trabajar un número determinado de horas semanales, así como para obtener una retribución que alcance al menos, el salario mínimo”. Esta precarización en “beneficio” a la reducción del desempleo, se logra a través de la reducción de los costos laborales (abandonando el aumento salarial según el costo de vida, disminuyendo cotizaciones, etc.) y cambios en el marco institucional para modificar el establecimiento de horarios flexibles, la institucionalización del empleo parcial, entre otros (Ochoa et al., 2000).

Como último elemento, al analizar las políticas sociales dentro de los PAE, se recalca la creación del Fondo de Inversión Social para combatir la pobreza de manera focalizada. Según datos, inició sus operaciones en 1994 con un presupuesto de US\$120 millones para la ejecución de más de 2 mil proyectos de educación, salud, nutrición, construcción, forestación y otros (Ochoa et al., 2000). No obstante, de acuerdo a Sánchez (citado en Ochoa et al., 2000) pueden criticarse cinco aspectos de dicha institución:

1. Las decisiones acerca del uso de los fondos estaba restringida por la dependencia casi exclusiva de préstamos del exterior, implicando también la generación de costos futuros.
2. En un país que sufre niveles considerablemente altos de pobreza, la focalización de los programas para los más vulnerables (pobreza extrema) justifica la falta de compromiso de buscar una solución integral a esta problemática.

3. El carácter compensatorio y coyuntural de sus programas evita que se aborde la pobreza como un problema estructural.
4. Las acciones de la institución se guían por el criterio de la “demanda” para la aprobación de los proyectos, por lo que la probabilidad de que los más pobres sean más favorecidos se reduce.
5. El proceso de ejecución de los proyectos es bastante lento.

Entonces, con lo anterior expuesto, es válido aseverar que la lucha de la pobreza en el modelo neoliberal crea una pobreza dócil, respetuosa, que se consuela con poco dinero. De esta forma contribuye a contener las desigualdades indispensables para estimular el crecimiento, bajo límites razonables para evitar explosiones sociales; desde un enfoque individualista que contribuye a debilitar las luchas sociales colectivas (Mestrum citada en Houtart, 2006).

Ahora bien, en base a lo descrito hasta el momento, cabe abordar críticamente a un programa gubernamental que está creado para influir directa e indirectamente sobre el acceso a los recursos de sus beneficiarios, impactando así su calidad de vida. Este programa, como se presenta a continuación, será abordado para identificar, por una parte, si en sus planteamientos se han filtrado lineamientos neoliberales; y por otra, si es compatible con el paradigma del Desarrollo Humano.

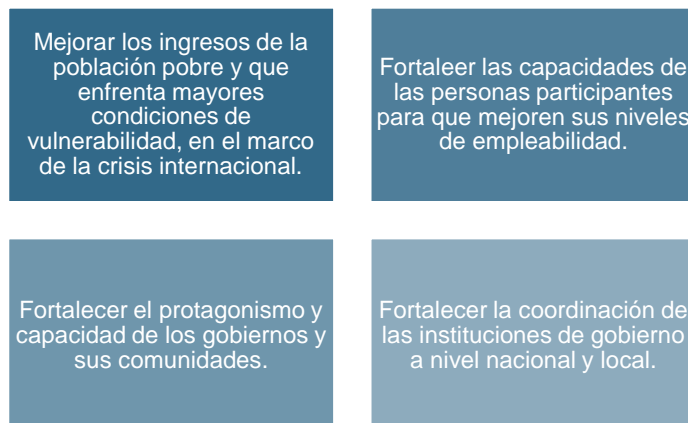
### **2.2.1. Caso Específico: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso**

Dentro del Plan Quinquenal para el Desarrollo 2010-2014, se establece la necesidad de crear un Sistema de Protección Social Universal (SPSU) para avanzar de manera firme e ininterrumpida en la solución de los principales problemas sociales que afectan al país; con énfasis en la reducción de la pobreza, inequidad de género y exclusión social (GOES, 2010). Este sistema, como componente también del Plan Global Anticrisis, surge en un contexto de crisis económica nacional, como reflejo de la crisis global que se desarrolló a partir del año 2008 que profundizada por el impacto de varios desastres naturales.

Dentro del marco del SPSU, aparece el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) orientado a reducir el impacto de la crisis en términos de ingresos en las familias y a fortalecer, principalmente, las capacidades de las mujeres y jóvenes participantes (FISDL, 2012). A grandes rasgos, este programa está focalizado en las zonas urbanas de mayor exclusión para mejorar las capacidades de empleabilidad de sus habitantes priorizados y su integración en la comunidad.

En ese sentido, el objetivo general del PATI es “proteger los ingresos de las personas de los hogares más vulnerables de manera temporal, a través de apoyo monetario y capacitación, por su participación en proyectos comunitarios” (FISDL, 2012). Éste se deriva en los objetivos específicos expresados en la **figura 4**, que de igual forma buscan influir en los indicadores de desarrollo humano y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

**Figura 4.** Objetivos Específicos del PATI



Fuente: elaboración propia en base a FISDL (2012).

Para poder alcanzar lo propuesto, el programa consiste en financiar prioritariamente la participación de mujeres y jóvenes en proyectos comunitarios y cursos de capacitación técnica, brindando un apoyo al ingreso individual de US\$100 mensuales durante un período de 6 meses. Se incluye también el fortalecimiento de capacidades de las municipalidades participantes, a través de asistencia técnica, capacitación y complemento monetario para los gastos de administración pertinentes (FISDL, 2012).

Respecto a su focalización, el PATI es desarrollado a nivel urbano en municipios definidos como prioritarios por su mayor concentración de la población viviendo en Asentamientos Urbanos Precarios (AUP) con altos niveles de violencia delincuenciales. Dichos municipios son identificados en base al Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social y a los mapeos y registros suministrados por la Secretaría de Asuntos Estratégicos (FISDL, 2012).

Cabe mencionar que se llevó a cabo una clasificación de los AUP en base un índice de exclusión social (que recoge dimensiones como el nivel de empleabilidad de la población económicamente activa de los hogares, los niveles de formación de competencias básicas, entre otros) y un índice integrado de marginalidad residencial. En base a esta clasificación, los criterios de elegibilidad de los municipios son dos: que cuenten con AUP con predominancia de precariedad extrema y alta; y que se encuentren clasificados como alta prioridad en el mapeo y registro de violencia antes mencionado (FISDL, 2012).

Posterior a la selección de los municipios, se define la población objetivo como hombres y mujeres mayores de 16 años (de preferencia hasta 24 años), y mujeres jefas de hogar residentes en los AUP, que cumplan los siguientes requisitos específicos (FISDL, 2012):

- Residir por lo menos 6 meses en el municipio y los AUP a intervenir en cada convocatoria a realizar.
- Ser mayor de 16 años (inclusive).
- No contar con empleo formal.
- No realizar estudios o formación profesional en días y horas laborales (excepto modalidades flexibles).

Una vez identificados los participantes, el PATI comprende la ejecución de cuatro componentes de intervención a diferentes niveles y con objetivos diferenciados, tal como se presenta en el **cuadro 8** a continuación.

**Cuadro 8.** Componentes de Intervención del PATI

<b>Componente de Intervención</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Descripción de Intervención</b>
<b>Apoyos monetarios condicionados</b>	Apoyar el ingreso de las personas participantes	-Los participantes recibirán US\$100.00 mensuales. -El apoyo está condicionado a la participación en proyectos comunitarios y capacitaciones. -El período de la transferencia de dinero y su condicionamiento es de seis meses.
<b>Capacitación</b>	Contribuir a mejorar la empleabilidad o inserción productiva de las personas participantes, en un empleo remunerado, el autoempleo o el desarrollo de su propio emprendimiento	-Los cursos de capacitación serán ejecutados por el INSAFORP. -La oferta de cursos tendrá a la base un análisis de condiciones territoriales y potencialidades locales. -La duración máxima de cada curso es de 80 horas, con un costo inicial estimado de US\$217.00 por persona. -Del costo total, el gobierno financiará el 70% con fondos del préstamo del BM.
<b>Fortalecimiento de las instituciones ejecutoras</b>	Fortalecer la capacidad operativa del FISDL en las áreas de intervención del programa.	-Busca fortalecerse la capacidad de articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial para la ejecución de los programas.

		<p>-Incluye financiar los gastos relacionados con la identificación de participantes, capacitaciones a personal institucional, la implementación de una estrategia de visibilidad social, entre otros.</p> <p>-Comprende la creación de un sistema de monitoreo del PATI, la realización de diferentes auditorías y evaluaciones; y la adquisición de mobiliario y equipo informático.</p>
<b>Fortalecimiento municipal</b>	Fortalecer el protagonismo de los gobiernos locales y sus comunidades en el marco de la intervención del programa	<p>- Se contempla la capacitación y asistencia técnica a diferentes niveles de la municipalidad (alcaldes, concejales, etc.) en diversas temáticas relacionadas con la ejecución del PATI.</p> <p>-Para asegurar el adecuado funcionamiento del PATI a nivel de las municipalidades, se contempla una transferencia de US\$2500.00 por proyecto comunitario a los gobiernos municipales para cubrir gastos administrativos relacionados directamente con su ejecución.</p>

Fuente: elaboración propia en base a FISDL (2012).

Respecto a los proyectos comunitarios, estos se plantean como el medio a través del cual los participantes del PATI puedan desarrollar actividades en beneficio propio y de su comunidad, sin olvidar que su participación en los proyectos constituye una de las corresponsabilidades para recibir los apoyos monetarios (FISDL, 2012). Además de la necesidad de cumplir con viabilidad financiera, social, técnica, ambiental y operativa; el FISDL (2012) establece 7 criterios para la priorización de los proyectos presentados:

1. Que sea producto de un ejercicio participativo a nivel comunitario.
2. Que responda a una necesidad sentida de la comunidad.
3. Que las municipalidades cuenten con la contrapartida necesaria.
4. Que contribuya a la convivencia ciudadana.
5. Que tenga una duración de 6 meses, aunque si es mayor se puede presentar en etapas.
6. Que promueva la equidad de género.
7. Que sean parte de la tipología que se presenta en el **anexo 3**.

Por último, para finalizar la descripción de este programa, conviene abordar un poco la metodología de monitoreo y evaluación planteada dentro de su guía operativa. Además de la creación de comités de monitoreo y evaluaciones de procesos y percepción de los participantes, se destaca la evaluación de impacto del PATI que deberá estar a cargo de una entidad externa e independiente. Dicha evaluación, de acuerdo a FISDL (2012), tendrá como objetivo determinar el impacto del programa sobre el bienestar (medido a través del ingreso) y la empleabilidad de los beneficiarios, así como el impacto adicional del módulo de capacitación integral sobre esos mismos elementos.

Respeto a sus resultados, el programa se basará en cinco indicadores, cuyos detalles se presentan en el siguiente **cuadro 9**:

**Cuadro 9.** Indicadores de Resultado de la Evaluación del PATI

Indicador de resultado	Frecuencia de reportes	Instrumento de recolección de datos	Responsable de recolección de datos
Porcentaje de hogares de los asentamientos que han sido cubiertos con el PATI.	Trimestral	Registro de participantes	Municipalidad
Número de participantes del PATI que han recibido apoyo al ingreso.	Anual	Evaluación de impacto	FISDL
Porcentaje de participantes del PATI que han completado la capacitación y proyectos.	Semestral	Registro de participantes	Municipalidad
Porcentaje de mujeres participantes en el PATI.	Trimestral	Registro de participantes	Municipalidad
Porcentaje de jóvenes participantes del PATI	Trimestral	Registro de participantes	Municipalidad

Fuente: elaboración propia en base a FISDL (2012).

### 2.2.1.1. Evaluación del Neoliberalismo

En un primer momento, parece contradictorio identificar los lineamientos neoliberales de un programa gubernamental que afecta la capacidad de un grupo de individuos de participar en el mercado. Pero, si bien es cierto que tradicionalmente se asocia el neoliberalismo con la no participación estatal, a partir del reconocimiento de las consecuencias de las políticas neoliberales sobre los pobres (por parte de instituciones como el BM y el BID), se ha destacado la importancia de adoptar políticas sociales en lo que se constituye como un “neoliberalismo

heterodoxo” (Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013). En ese sentido, bajo esta renovada modalidad, cabe plantear que:

*“Aunque es probable que el crecimiento económico impulsado por el mercado sea el principal motor de la reducción de la pobreza en la mayor parte de los países, los mercados no pueden hacerlos solos. La política pública tiene un papel central en proveer los fundamentos institucionales dentro de los que operan los mercados, en proveer bienes públicos y en corregir las fallas del mercado. (...) La política puede complementar los efectos del crecimiento en la reducción de la pobreza y uno de los instrumentos que los gobiernos pueden utilizar para ese fin es dirigir la redistribución de los recursos hacia las familias pobres”* (Ravallion, citado en Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013).

A partir de este reconocimiento de la importancia que puede tener el Estado, vale la pena plantearse si el PATI, visto como un programa de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), realmente ha superado la visión neoliberal que se atribuye a los gobiernos de izquierda en el país; o al contrario, si éste simplemente es resultado del cambio del discurso hegemónico del neoliberalismo ortodoxo y una forma de adaptación a nuevos contextos sociales.

Para poder indagar en lo planteado, resulta útil y necesario comprender en primer lugar qué se entiende por pobreza en el neoliberalismo. De acuerdo a Barba y Valencia (2011) la pobreza ha sido interpretada consistentemente como resultado de una **dotación deficiente de capital humano** que enfrentan los pobres, a partir de la cual los gobiernos de la región latinoamericana se han caracterizado por invertir en él como una estrategia muy importante dentro de la política social.

Encadenando conceptos, de acuerdo a Foucault (citado en Álvarez, 2011), el capital humano es un “término y un saber particular neoliberal” utilizado para designar a un factor de producción hipotético, que depende de la cantidad y calidad del grado de formación y productividad de las personas involucradas en un proceso productivo.

Hasta este punto, puede decirse entonces que el PATI efectivamente es un programa que cabe dentro de los lineamientos neoliberales descritos. Si bien es cierto que no se hace mención explícita de la intención de formar capital humano dentro de sus planteamientos, se evidencia esta postura desde el momento en que uno de sus objetivos específicos es “fortalecer las capacidades de las personas participantes para que mejoren sus niveles de empleabilidad” (FISDL, 2012). Además, una de las condicionalidades de los beneficiarios del programa es su asistencia a diferentes cursos de capacitación técnica, que como se explicó



en su momento, se ofertan acorde a las necesidades específicas que se identifican en cada localidad en que se llevarán a cabo los proyectos comunitarios.

Por otra parte, si bien es cierto que la inversión en capital humano es una intervención altamente avalada por distintos organismos internacionales para el desarrollo, esta puede resultar engañosa en la medida en que es un “artilugio” que transforma al propio trabajador en capital y en una máquina que debe capacitarse de acuerdo a oportunidades que él mismo debe identificar en el mercado, implicando la subsunción de sus fuerzas físicas en capital (Álvarez, 2011).

En esa línea, podría considerarse que el PATI (y los programas de transferencias condicionadas en general) más allá de realmente ser una herramienta para reducir la pobreza, está diseñado únicamente para contenerla. Esto es porque en primer lugar, se aborda el tema de empleabilidad dejando al margen los problemas de insuficiencia y precariedad del empleo que existen en el país, tal como sugieren los altos niveles de subempleo que antes se plantearon (**cuadro 7**). En segundo lugar, de acuerdo a Barba y Valencia (2011) estos programas no resuelven las prácticas clientelistas que históricamente han caracterizado las políticas sociales de la región, ni contribuyen al desarrollo de esquemas integrados para universalizar derechos sociales.

**Figura 5.** Espejismos de las TMC



Fuente: elaboración propia en base a Barba y Valencia (2011).

Un análisis más específico puede realizarse en base a los “espejismos” o ilusiones de los programas de TMC presentados en la **figura 5**<sup>7</sup>, de los cuales interesan especialmente cuatro: social, económico, sistémico y sociocultural.

Respecto al espejismo social, éste se refiere a que la reducción de la pobreza se proyecta a corto y largo plazo, evitando al mismo tiempo su reproducción intergeneracional. En ese sentido, Barba y Valencia (2011) identifican que el éxito de estos programas recae más en reducir la intensidad de la pobreza, más allá de superarla.

<sup>7</sup> Detalles a fondo de cada uno de los espejismos son presentados en el **anexo 4**.

Esta tendencia puede observarse en el PATI al estar altamente focalizado en sectores de la población en condición de pobreza extrema; y de manera más general, puede retomarse que estadísticamente los avances de la reducción de la pobreza en el país son más notorios en pobreza extrema, más no en los niveles de pobreza relativa.

Relacionado al anterior, el espejismo económico se refiere a suponer que la inversión en el capital humano ayuda a los individuos a enfrentar mejor al mercado, pero aislados de relaciones y restricciones económicas. No obstante, como antes se mencionó, se pone en duda la capacidad del resto de políticas económicas convencionales para generar empleo (Barba y Valencia, 2011); o para evitar que las transferencias monetarias (como los US\$100 mensuales del PATI) se conviertan en un incentivo para que los beneficiarios se mantengan fuera del sector formal (McGuire, 2011).

En base a los elementos explicados, aparece el espejismo sistémico haciendo referencia a que este tipo de programas respeta los principios del mercado, al hacer intervenciones por el lado de la demanda que promueven la acumulación de capital humano (Barba y Valencia, 2011; Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013). Sin embargo, esta noción es contradictoria con el “Estado mínimo” que promueve el neoliberalismo, en la medida en que se busca generar más demanda frente a una oferta debilitada de los servicios básicos de protección o seguridad social. En los lineamientos del PATI se observa el interés por el fortalecimiento de entidades estatales, pero más orientado a las capacitaciones focalizadas y específicas en base a una oferta ya existente y no para implementar redes de protección más amplias.

Finalmente, el espejismo sociocultural hace referencia a la centralidad de las mujeres en estos programas, a quienes se entregan directamente las transferencias a cambio de una mejor administración de los recursos y un mejor cuidado de las necesidades familiares (Barba y Valencia, 2011). Este elemento es bastante explícito en el PATI, al dar prioridad a las mujeres jóvenes jefas de hogar en los procesos de selección de beneficiarios. Pero, si bien es cierto que se impulsa la agencia de las mujeres y cierto empoderamiento, el enfoque de género del programa puede estar sesgado por una visión tradicional maternalista que refuerza los estereotipos al abordar a las mujeres mayoritariamente como madres (McGuire, 2011; Barba y Valencia, 2011).

Entonces, en base a lo descrito, es posible asegurar que este programa está orientado a la cohesión social, entendiéndose como la inclusión social de los pobres. De acuerdo a Álvarez (2011), esta “categoría práctica” pertenece a un mismo discurso hegemónico de desarrollo

humano en el marco neoliberal, dando paso a aparentes preocupaciones por los pobres pero sin promover el cambio de estructuras sociales y productivas que eviten la reproducción de la pobreza y la exclusión. De igual forma, tomando en consideración los niveles de focalización exigidos por el PATI:

*“La pobreza es un problema individual no social, no se le entiende como un producto de las características particulares de las relaciones sociales y las estructuras económicas y de desigualdad que producen y reproducen la pobreza en forma persistente, no sólo masiva, sino cada vez más aguda. Esta política y su discurso práctico no operan entonces como un discurso de verdad que invierte las causas de la pobreza al naturalizar la desigualdad (...) porque colocan en las víctimas de los procesos histórico-estructurales, las causas que la produce” (Álvarez, 2011).*

Un último elemento que cabe recalcar del PATI como programa de transferencia condicionada, es que estos pretenden construir un ingreso básico que asegure una relación sólida con el consumo, pero al mantener el criterio de condicionalidad se expone la modalidad típica de privatización de los derechos ciudadanos que se ha experimentado durante el neoliberalismo (Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013). De igual forma, es contradictoria la atribución de protagonismo de los beneficiarios en el mismo momento en que se les “infantiliza” al ser visualizados como un grupo que precisa ser controlado, vigilado y al que deben exigírsele contrapartidas por los recursos entregados (Bentura, 2014).

Hasta este punto es posible concluir que el PATI se encuentra enmarcado dentro del denominado neoliberalismo heterodoxo. La participación del Estado, que ahora es aceptada dentro del discurso hegemónico, parece estar más orientada a corregir las consecuencias del modelo y no las causas estructurales que permiten la reproducción de las privaciones de recursos básicos necesarios para vivir dignamente. Sin embargo, cabe aclarar que la intención de este análisis no ha sido la desvaloración del impacto directo que el PATI ha tenido sobre la vida de sus beneficiarios, sino más bien evaluar de fondo la continuidad del neoliberalismo en esta rama del Desarrollo Humano para poder contrarrestarle con una nueva visión postneoliberal.

#### **2.2.1.2. Evaluación del Desarrollo Humano**

Retomando la metodología antes explicada, para la evaluación del Desarrollo Humano del PATI interesan los elementos identificados para alcanzar un nivel decente de vida, tal como se presentan en el **cuadro 10**. Dentro de estos, es necesario explicar que el acceso a recursos

se entenderá como la capacidad de las personas de adquirir bienes tangibles e intangibles, ya sea directamente o a través de transacciones monetarias. Además, respecto a la transformación de recursos a capacidades humanas, no debe perderse de vista que dichas capacidades deben de estar en función de la libertad de las personas de ser y hacer lo mejor para sus vidas, tal como lo plantea el paradigma. En base a estos detalles, los resultados de la evaluación se presentan a continuación.

**Cuadro 10.** Elementos de Evaluación de Niveles Decentes de Vida

<b>NIVEL DECENTE DE VIDA</b>	<b>Ponderaciones</b>	
Acceso a recursos	60%	0.3
Transformación de recursos a capacidades humanas		0.3
Ser humano como fin	40%	0.1
Rol de instituciones		0.1
Garantía de los derechos humanos		0.1
Enfoque comunitario		0.1

Fuente: elaboración propia.

***Acceso a recursos: 1***

Dentro de los lineamientos del PATI, puede identificarse que el acceso a recursos es un elemento presente en la medida en que se transfieren directamente US\$100 mensuales a los beneficiarios del programa. Además, como se explicó antes, este tipo de programas se caracteriza por su intervención en la demanda de las personas, de manera que éstas puedan participar activamente en el mercado. En ese sentido, se hace efectivo el acceso a recursos de los participantes del PATI al tener ingresos para adquirir bienes tangibles y no tangibles.

***Transformación de recursos a capacidades: 0.5***

Como condición de las transferencias monetarias, los participantes del PATI deben de cumplir con un máximo de 80 horas de capacitación en aspectos seleccionados por el INSAFORP en base a un análisis de condiciones territoriales y del potencial productivo local (FISDL, 2012). De forma más específica, puede plantearse que el acceso a recursos (sobre todo financieros) de los participantes es transformado en capacidades orientadas a mejorar sus oportunidades de empleo o su participación en proyectos comunitarios, que de igual forma pueden contribuir al desarrollo de sus capacidades.

Sin embargo, a pesar que las capacitaciones contribuyen al fortalecimiento de las capacidades, cabe enfatizar que la oferta de los cursos está basada en las necesidades

territoriales donde el PATI es ejecutado. Si bien es cierto que esta configuración del programa puede ser válida para mejorar la empleabilidad efectiva de los participantes, puede ir en contra del enfoque de Amartya Sen al no desarrollarse en función de la libertad de elegir el tipo de vida que cada persona quiere llevar, sino más bien a las necesidades del mercado laboral.

### ***Ser humano como fin: 0***

Como se explicó en puntos anteriores, uno de las intenciones del PATI es la formación de capital humano, en el sentido de abordar a los participantes como un recurso económico adicional de los procesos productivos. Esto es reiterado al dar gran importancia a la empleabilidad de los beneficiarios más allá de promover su libertad de elegir su estilo de vida.

De esta forma, más allá de plantear al ser humano como fin, este programa lo aborda como un medio para lograr mayores niveles de desarrollo económico basado en el crecimiento y desarrollo de las fuerzas productivas.

### ***Rol de las instituciones: 1***

Uno de los componentes del PATI es el fortalecimiento de las instituciones ejecutoras, principalmente del FISDL. Dicho elemento “se orientará a diferentes acciones y procesos relacionados con la implementación de los diversos componentes de intervención” (FISDL, 2012). Adicionalmente, se plantea la importancia del fortalecimiento de otras instituciones como el INSAFORP para la ejecución de programas de capacitación; y los gobiernos municipales, para mejorar su articulación con otros actores del programa y llevar a cabo procesos de monitoreo de diferentes aspectos de interés, como se puede retomar del **cuadro 9**.

En ese sentido, sin necesidad de entrar a detalles más específicos, es válido considerar que este programa incluye el rol de las instituciones en sus lineamientos básicos, planteando la necesidad de su fortalecimiento para que su intervención en las diferentes dimensiones del PATI sea más eficiente.

### ***Garantía de los derechos humanos: 0.5***

Dentro de la guía operativa del programa se plantea el enfoque de derechos como un elemento transversal. Si bien es cierto que la garantía de derechos no es un elemento explícito en los lineamientos básicos, debe reconocerse que la tipología aceptada para el diseño y ejecución

de proyectos comunitarios puede contribuir a la garantía de varios derechos, tales como educación, salud, recreación, infraestructura digna, etc.

Sin embargo, algunos derechos no son abordados de la mejor manera. Por ejemplo, como antes se explicó, la equidad de género es reconocida, pero la metodología del programa está diseñada para prolongar estereotipos. Además, las líneas bases del programa carecen de rigurosidad en el tema de derechos humanos, aunque estos estén implícitos en otros aspectos.

**Enfoque comunitario: 1**

A pesar de que las transferencias monetarias son individuales y focalizadas, como parte de la condicionalidad del programa se obliga a los participantes a formar parte de proyectos y capacitaciones en pro al mejoramiento de la comunidad. Incluso, dentro de los requisitos para la aprobación de los proyectos, se establece que estos deben de responder a una “necesidad sentida” por la comunidad sobre la cual operaría el PATI.

Nuevamente, la tipología de los proyectos (previamente referida como **anexo 3**) contribuye a evidenciar la presencia de este aspecto dentro del PATI, ya que existe énfasis en proyectos que beneficien tanto a las familias como a las comunidades, más allá de una visión individualista o estrictamente microeconómica.

En base a las explicaciones anteriores, la evaluación puede resumirse en el **cuadro 11** a continuación:

**Cuadro 11.** Resultados de Evaluación de Desarrollo Humano del PATI

<b>NIVEL DECENTE DE VIDA</b>	<b>%</b>	<b>Nota</b>
Acceso a recursos	0.3	1
Transformación de recursos a capacidades humanas	0.3	0.5
Ser humano como fin	0.1	0
Rol de instituciones	0.1	1
Garantía de los derechos humanos	0.1	0.5
Enfoque comunitario	0.1	1
<b>Total</b>		<b>0.7</b>

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, el nivel de desarrollo humano del PATI de acuerdo a esta metodología de evaluación es de 0.7. En base a los umbrales definidos anteriormente, puede afirmarse entonces que los lineamientos de este programa tienen un aceptable nivel de compatibilidad con el paradigma del Desarrollo Humano.

Cabe recalcar que si bien es cierto que no cumple completamente con los dos elementos basados en el paradigma vigente, éste aspecto se compensa con el resto de elementos que han sido identificados. De manera más específica, se recalca en el programa la importancia del rol de las instituciones para su ejecución, al igual que el enfoque comunitario que orienta sus resultados; compensando al hecho que la transformación de recursos a capacidades humanas presente ciertas contradicciones con los lineamientos del Desarrollo Humano.

### **2.3. Neoliberalismo y Salud**

Al abordar esta dimensión, en un primer momento cabe cuestionarse como han sido las condiciones de la salud bajo un contexto neoliberal, sobre la cual algunos estudios demuestran que la gran mayoría de las políticas macroeconómicas han tenido efectos negativos, principalmente sobre la salud de los pobres (Velasco, 1997). Específicamente, se considera que la reducción del gasto social en salud es uno de los factores que ha repercutido ineludiblemente en la prestación de estos servicios, especialmente en su cobertura, calidad y eficiencia.

Cabe mencionar que, paralelamente al neoliberalismo, a finales de los 70 aparece en Latinoamérica la separación de los acercamientos en salud que por muchos años se venían practicando en muchos países desarrollados (Velasco, 1997). Este tema fue abordado en “La Declaración de Alma-Ata, 1978 Salud para Todos”, celebrada en Kazajstán al proclamar la salud como derecho fundamental, reconocer la grave desigualdad en el estado de salud de la población y la brecha existente entre la salud de las poblaciones de los países desarrollados y subdesarrollados (OMS, 1978).

Después de esta declaración, y por lo menos durante los cinco años siguientes, se proclamó la importante necesidad de alcanzar la salud para todos los pueblos hacia el año 2000, definiendo una estrategia de atención primaria como el mecanismo idóneo para llegar a la gente con servicios de salud precarios e incluyendo ciertos elementos básicos, tales como: educación en salud, control de enfermedades endémicas locales, programa extendido de inmunizaciones, atención materno infantil con servicios de planificación familiar, disponibilidad de medicamentos, vigilancia nutricional, tratamiento de enfermedades comunes, entre otras (OMS, 1978).

Sin embargo, a pesar de los avances del reconocimiento de la “salud para todos” como un paradigma hacia el año 2000, la evidencia demostró que lo que efectivamente ha existido es

“salud para unos”. De esta forma, la salud para el resto de las mayorías se ha basado en los sistemas solidarios, la focalización, la subsidiariedad y la carnetización, estigmatizando en diversos sentidos la identificación y el acceso de las personas a los servicios de salud.

Estos procesos neoliberales en la salud no fueron ajenos a El Salvador, ni para el resto de los países centroamericanos (Caballero 1994). Como en su momento se explicó, con la llegada de los 90 se iniciaron procesos de pacificación, democratización y, principalmente, de estabilización y ajuste estructural con marcadas pautas del neoliberalismo.

Para el sector público en salud, las reformas se centraron en transformar las capacidades y responsabilidades de los entes involucrados según tipo de intervención para lograr eficiencia, equidad y sostenibilidad económica en los servicios (Caballero, 1994). Al mismo tiempo, se reconoce la necesidad de contar con más recursos para atender las necesidades de salud, se proponen medidas para lograr eficiencia en relación a costos, ampliación en la cobertura de los servicios, sustitución del enfoque curativo por el preventivo y la transformación de la estructura y administración de los servicios públicos de salud.

En base a estas ideas, la reforma impulsada por el gobierno de Cristiani en 1992 formula, por una parte, que el papel del Estado debe ser como agente financiero y regulador; y por otra, reformar la gestión de servicios públicos de salud, implicando transferir la Atención Primaria en Salud a ONG y Municipalidades; y la transferencia de la Atención Especializada en Salud al sector privado comercial (Caballero, 1994).

Estos cambios apuntaron a una profunda reforma en el concepto general de administración de servicios de salud, bajo la fórmula de “soluciones privadas a problemas públicos” y basados en las propuestas de organismos internacionales, explicados a detalle en el **cuadro 12**:

**Cuadro 12.** Propuestas de Reforma al Sector Salud de Organismos Internacionales

<b>Banco Mundial</b>	<b>Organización Panamericana de la Salud</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fomentar un entorno que permita a las unidades familiares mejorar su salud, tomando en cuenta políticas de crecimiento económico y ampliando la inversión en educación.</li> <li>2. Mejorar el gasto público en salud.</li> <li>3. Promover la diversidad y la competencia, alentando a los seguros sociales o privados a cubrir la asistencia</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la responsabilidad social del Estado frente a la Salud, garantizando el acceso universal de los servicios.</li> <li>2. Reorganizar el sector.</li> <li>3. Efectuar cambios cualitativos en la prestación de servicios.</li> <li>4. Reforzar las acciones de protección ambiental.</li> </ol>



clínica y alentando a los proveedores a competir en la prestación de servicios clínicos.	<p><b>5.</b> Fomentar la participación social en la atención de salud.</p> <p><b>6.</b> Mejorar la administración de los conocimientos acerca de la salud.</p> <p><b>7.</b> Poner en marcha una intensa movilización de recursos que incluya la cooperación entre países para fines de salud.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia en base a Caballero (1994)

Posteriormente, a mediados de la década de los noventa, se realizó el Análisis del Sector Salud en El Salvador (ANSAL), el cual tuvo como objetivo evaluar la situación de salud de la población, la organización y funcionamiento de los servicios de salud, junto con las políticas que orientan al sector con el fin de formular recomendaciones a las autoridades nacionales (ANSAL, 1994). Las propuestas que resultaron de este estudio, se presentan resumidas en el **cuadro 13**:

**Cuadro 13.** Propuestas de Reforma al Sector Salud a Nivel Nacional

<b>ANSAL</b>	<b>Plan de Gobierno 1994-1999</b>
<p><b>1.</b> Redefinir el rol primordial del Estado, transformándolo de proveedor directo de servicios en facilitador del accionar privado.</p> <p><b>2.</b> Focalizar la atención del Estado en la población en situación de pobreza y en la atención primaria en salud.</p> <p><b>3.</b> Fortalecer los programas dirigidos a los diez principales problemas de salud.</p> <p><b>4.</b> Priorizar la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.</p> <p><b>5.</b> Aumentar progresiva, pero sustancialmente el financiamiento y reestructurar el sistema.</p> <p><b>6.</b> Crear un sistema organizado de salud y aumentar su eficiencia y eficacia.</p>	<p><b>1.</b> Acceso a la canasta básica mínima de servicios de salud.</p> <p><b>2.</b> Financiamiento de canasta ampliada de salud a través de un seguro médico obligatorio y universal y seguros médicos privados.</p> <p><b>3.</b> Reorganización del marco institucional y legal.</p>

Fuente: elaboración propia en base a Caballero (1994)

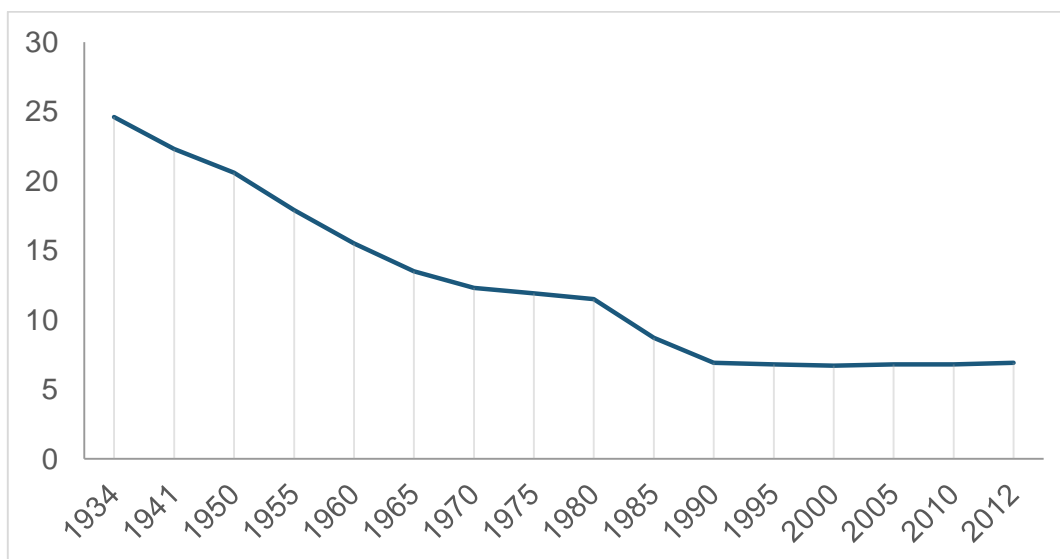
Estas propuestas estaban orientadas a oponer criterios para las decisiones a tomar y crear líneas de negociación y diálogo entre los sectores involucrados en la reforma del sector salud,

estableciendo como prioridad nacional la modernización y llevando implícita una propuesta de privatización del sector estatal (Amaya et al, 2006).

Con esto, es evidente que la reforma al sector salud en El Salvador esboza procesos y aspectos que por su sensibilidad social deben contar con un mayor proceso de reflexión y proposición. Sin embargo, este proceso parte de la teoría y política neoliberal que orienta la corriente dominante, la cual se aleja de las aspiraciones de desarrollo humano y de la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar las oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población (Caballero, 1995).

Con los procesos neoliberales antes descritos, cabe ahora realizar un breve diagnóstico del contexto salvadoreño sobre el cual se aplicaron estas medidas. En primer lugar, según el último censo realizado por la DIGESTYC (2005), la población de El Salvador es de 6,196,000 habitantes; de las cuales 53% son mujeres y 47% hombres. Entre otros detalles, la población urbana representa el 63% del total, mientras que la rural se mantiene en 37%. Además, gran parte de la población es joven, ya que el 47% del total es menor de 19 años.

**Gráfico 3.** Evolución de la Mortalidad en un Año por Cada 1000 Habitantes (1934-2012)



Fuente: elaboración propia en base a BM (2015)

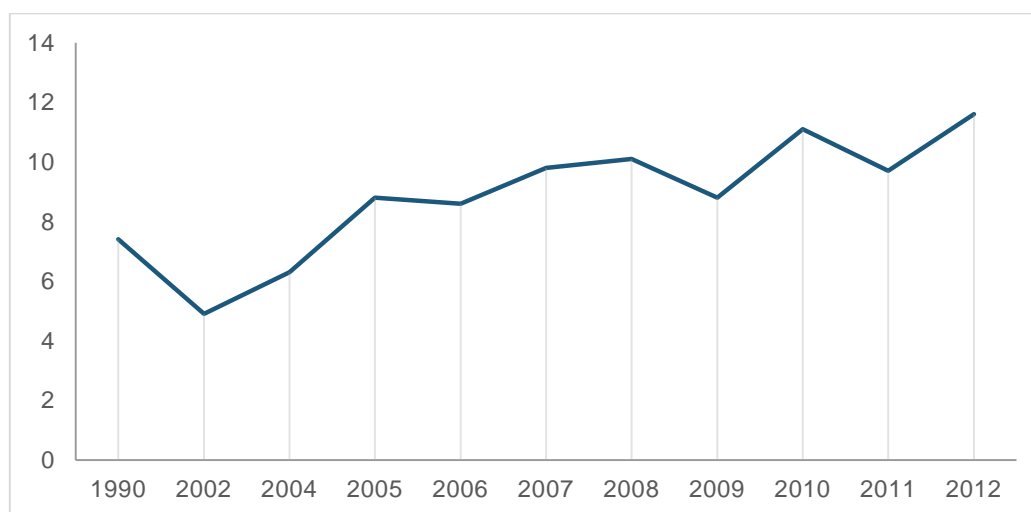
De dicha estructura poblacional, interesa que la esperanza de vida al nacer de los salvadoreños es de 71.7 años, específicamente de 66.8 años para los hombres y 76.3 para las mujeres (OMS, 2011). Cabe mencionar que este es uno de los mayores avances del país en materia de salud, ya que se dio un salto de una esperanza de 36 años en 1930, a los 72 en

el 2012. Esto puede atribuírsele a la adopción de los progresos de medicina, a través de la vacunación y el mejor tratamiento contra ciertas enfermedades, así como a los avances en la salud pública, cuya evolución ha sido bastante positiva, hasta alcanzar un valor de 6.9 por cada 1,000 habitantes en 2012 (**gráfico 3**). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, a pesar de las mejoras, la esperanza de vida de la población es aún ocho años menor que la reportada por los países de alto desarrollo humano (PNUD, 2013).

Las mejoras en estos dos indicadores básicos de salud, han posicionada a El Salvador como el país de América Latina que más ha aumentado el valor del IDH 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 éste ámbito no son halagadoras (PNUD, 2013).

Por otra parte, más allá de lo avanzado, es posible evidenciar que el modelo neoliberal, en sus fases iniciales, no ha asegurado el bienestar de los seres humanos y la potenciación de su desarrollo. Un parámetro útil para este fin es la evolución del gasto público en salud, el cual a inicios de los 90 sufrió serias reducciones y, a pesar de los aumentos observados en los últimos años, todavía es inferior al contrastarse con el gasto de países con mayores niveles de desarrollo humano (**gráfico 4**).

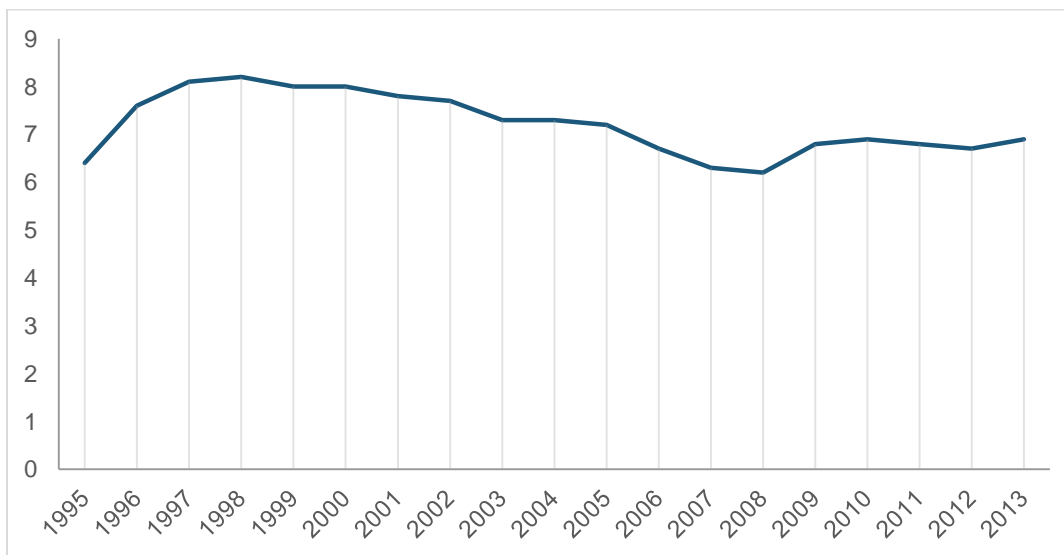
**Gráfico 4.** Evolución del Porcentaje del Gasto Público Total Destinado al Rubro de Salud entre 1990-2012



Fuente: elaboración propia en base a BM (2015).

En cuanto a la inversión del presupuesto de la nación en salud, desde la década de los 90 se observa un pequeño incremento que varía aproximadamente en 0.6% cada año, evidenciando que a lo largo de los años ha existido un desinterés del gobierno por asignar mayores recursos en el área social, con énfasis en el sector salud (PNUD, 2013). Como complemento a esta idea, puede observarse el gasto en salud como porcentaje del PIB (**gráfico 5**), el cual se ha mantenido casi igual desde la década de los 90.

**Gráfico 5.** Evolución del Gasto en Salud como Porcentaje del PIB, 1995-2013



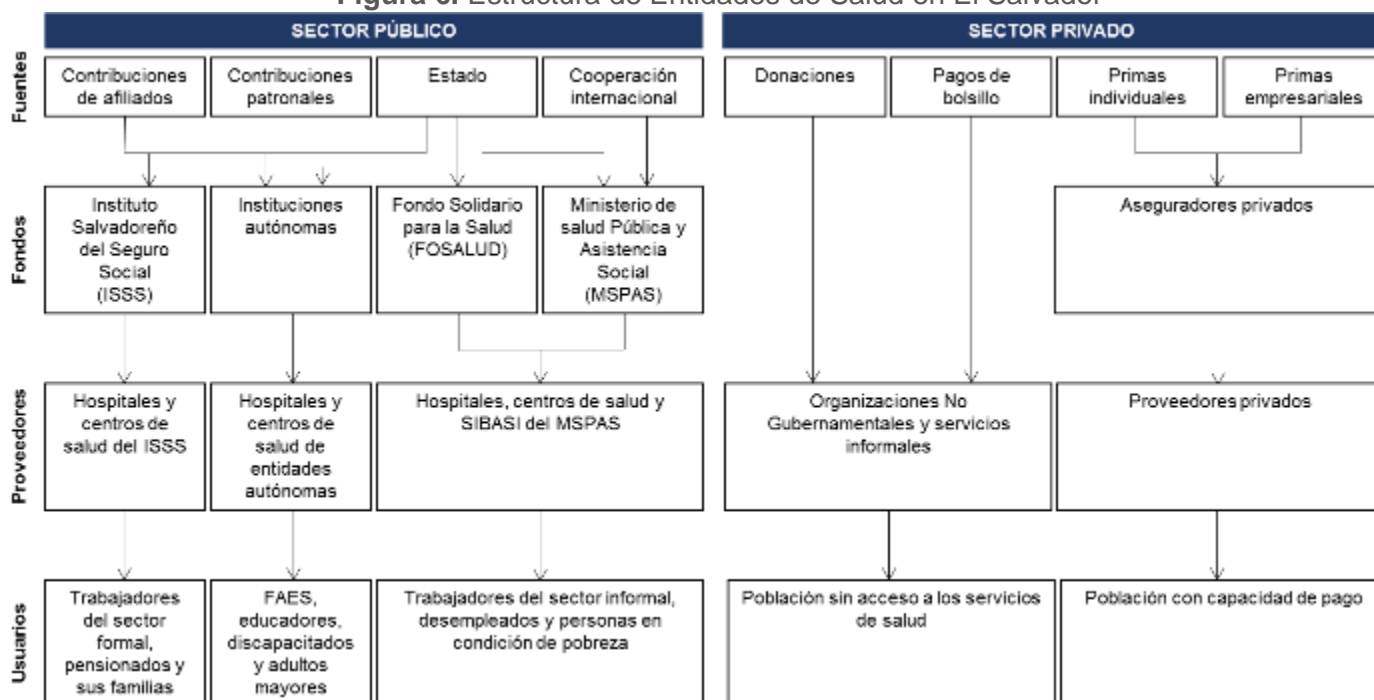
Fuente: elaboración propia en base a BM (2015).

Por otra parte, interesa también abordar el tema de estructura y cobertura de la salud salvadoreña. Una de las reformas neoliberales más importantes que se ejecutaron en los 90 fue la actualización estructural de la salud, sobre la base de un sistema ya estratificado a consecuencia de una serie de cambios realizados en décadas anteriores, como la entrada en vigencia de la Ley de Patronatos en Centros Asistenciales a finales de 1960 (MINSAL, 2011)<sup>8</sup>. En ese sentido, el resultado de la reforma neoliberal fue la constitución de dos sectores del sistema de salud: el público y el privado. El primero incluye el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación a los Inválidos (ISRI), Sanidad Militar, el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM) y el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD). Por otra parte,

<sup>8</sup> Esta estratificación hace referencia a cómo, previo al neoliberalismo, el sistema de salud nacional ya contaba con servicios diferenciados de salud para las personas con empleo formal y para la población más pobre o vulnerable.

el sector privado comprende las entidades lucrativas y no lucrativas (Acosta et al., 2011). Más detalles de esta estructura se resumen en la **figura 6**.

**Figura 6.** Estructura de Entidades de Salud en El Salvador



Fuente: elaboración propia en base a Acosta et al. (2011).

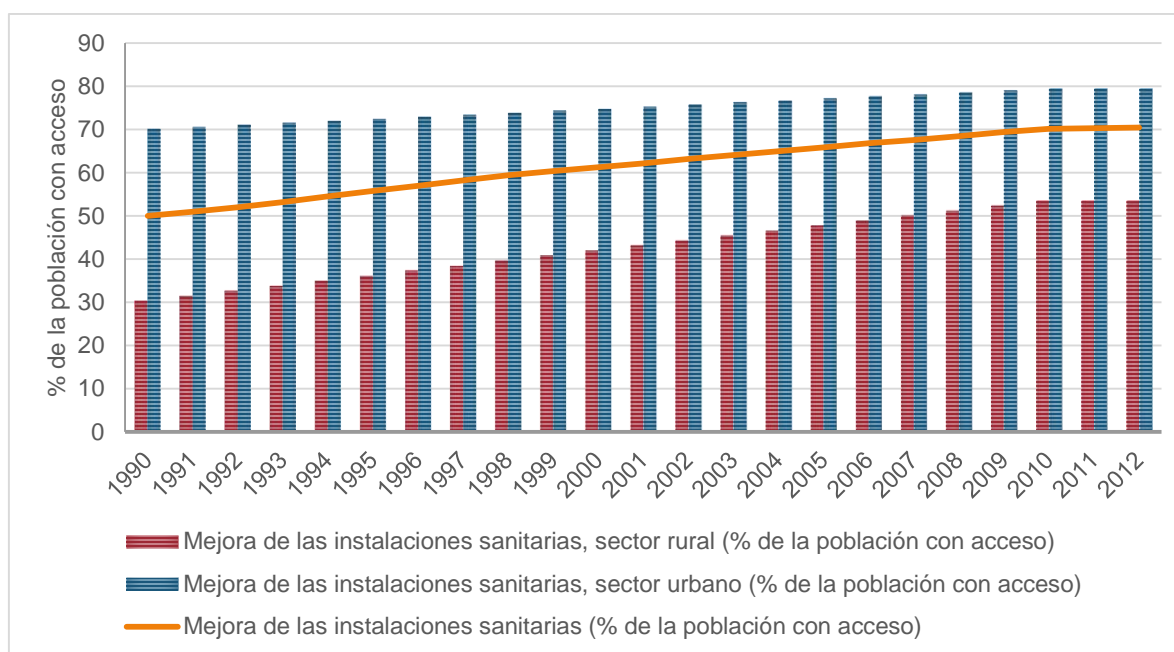
Las entidades que cubren la mayor parte de los servicios que son brindados a la población son el ISSS y el MSPAS. Este último además de ofrecer servicios de salud a la población sin seguridad social, es el ente regulador del sector. FOSALUD, es una entidad de derecho público vigente desde 2004 que cuenta con plena autonomía tanto en lo financiero como en lo administrativo. Esta entidad toma relevancia al ser uno de los centros donde se llevan a cabo los programas y planes lanzados por el gobierno en cuestión, al ser referente de la población rural sin acceso inmediato a los servicios de salud con el fin de extender la cobertura de servicios esenciales (Acosta et al., 2011).

Además, previo al período presidencial Funes, MSPAS cubría formalmente a 80% de los habitantes del país pero solamente se ofrecían servicios de manera regular a 40% de la población total (PNUD, 2009), contando con 619 establecimientos de salud, desagregados en: 30 hospitales, 377 unidades de salud, 3 centros de atención de emergencia, 159 casas de salud, 46 centros especializados de referencia nacional, dos clínicas, 47 centros rurales de nutrición y 11 hogares de espera materna (Acosta et al., 2011).

Por otra parte, el sector privado está integrado sobre todo por organizaciones lucrativas establecidas en las principales ciudades del país. Estas organizaciones ofrecen servicios en el mercado privado y venden servicios al sector público. Las organizaciones no lucrativas (ONG, iglesias y otras), por su parte, operan sobre todo en las zonas rurales de El Salvador y ejecutan sus propios programas y planes de salud (Acosta et al., 2011).

Adicionalmente, el **gráfico 6** muestra el porcentaje de la población con acceso a mejoras en las instalaciones de salud, tanto en el área rural y urbana, demostrando el aumento que ha existido en ésta área a partir de los noventa.

**Gráfico 6.** Evolución de las Mejoras en Infraestructuras Sanitarias y su Acceso



Fuente: elaboración propia en base a BM (2015).

Sin embargo, el déficit generado por el bajo presupuesto asignado al ramo de la salud ha permitido que la infraestructura física y los recursos humanos para atender a la mayoría de la población, no permitan satisfacer eficientemente las necesidades de las personas que habitan principalmente en el área rural (Amaya et al., 2006).

En este sentido, el MSPAS ha iniciado a partir de los primeros años del Siglo XXI, una serie de propuestas, políticas, planes y programas encaminados a la aplicación progresiva de una estrategia de ampliación de cobertura en los municipios de mayor prioridad, de acuerdo a su

densidad demográfica y acceso, con financiamiento externo proveniente de créditos internacionales, esperando cubrir cerca del 25% de la población meta (PNUD, 2003).

En base a lo descrito, prosigue la evaluación de un plan específico: el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016. Ésta con el objetivo de descubrir si realmente se ha superado el neoliberalismo en sus lineamientos estratégicos, o si forma parte de la readaptación del mismo. Además, se evaluará qué tan compatible es el plan con el paradigma de Desarrollo Humano.

### **2.3.1. Caso Específico: Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016**

El presente apartado constituye la descripción del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el periodo 2013-2016, el cual fue elaborado desde un enfoque multisectorial y multidisciplinario para mejorar las condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de la población salvadoreña, centrado en la persona a lo largo del ciclo de vida.

En la presentación del Plan, se deja claro que está encaminado a cumplir con la reducción de la pobreza y el hambre en el país, visto como uno de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio que el país se ha comprometido cumplir (CONASAN, 2012).

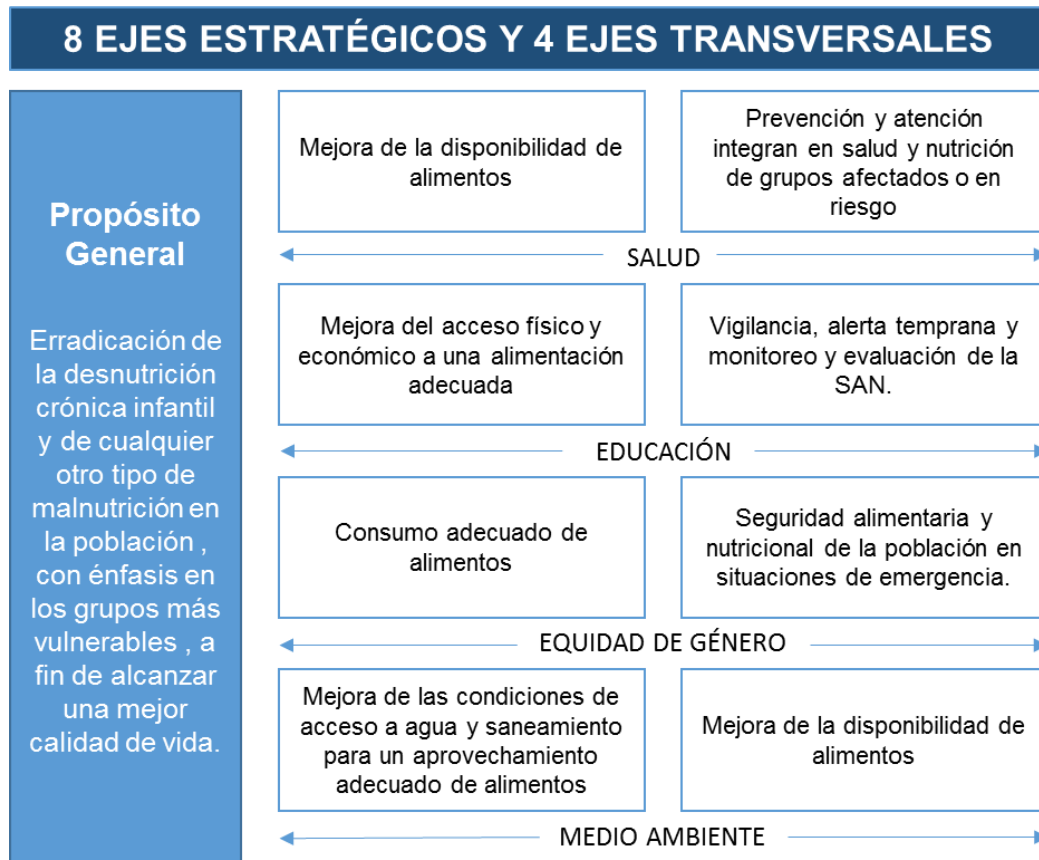
En este sentido, para cumplir esta responsabilidad, el Gobierno formula este plan esperando que sea una herramienta clave para todos los sectores e instituciones vinculadas a la SAN, permitiendo la articulación de acciones encaminadas a lograr un impacto de solución de problemas de malnutrición, incidiendo en este para romper el círculo de la pobreza del país (CONASAN, 2012).

Este plan implementa a nivel nacional, las líneas estratégicas y los objetivos específicos definidos en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**figura 7**). Así mismo, aborda la problemática de la seguridad alimentaria, nutricional y de la pobreza desde un enfoque integral y multisectorial, contemplando ocho ejes estratégicos y 4 ejes transversales basados en el propósito general del plan<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> En el **Anexo 5** se presenta la propuesta de etapas y prioridades como parte de los Planes Operativos intersectoriales en el período contemplado, para poder alcanzar el Propósito General y los 8 objetivos Estratégicos propuestos.

Figura 7. Ejes Estratégicos y Transversales del Plan de SAN



Fuente: elaboración propia en base a CONASAN (2012)

En esa línea, se reconoce el derecho de todas las personas a la alimentación, e identifica como objetivo primordial garantizar la SAN en el territorio nacional con un abordaje integral y multicausal de la inseguridad alimentaria y nutricional en El Salvador (CONASAN, 2012). Asimismo, se reconoce que la efectividad en el abordaje de este tema no ha sido suficiente, debido a que se ha manejado solo como un problema alimentario y no se ha enfocado de manera multisectorial, por lo que ha existido escasa participación de gobiernos regionales, locales y de la comunidad y, por tanto, las intervenciones no se han desarrollado en forma coordinada y simultánea (PNUD, 2013).

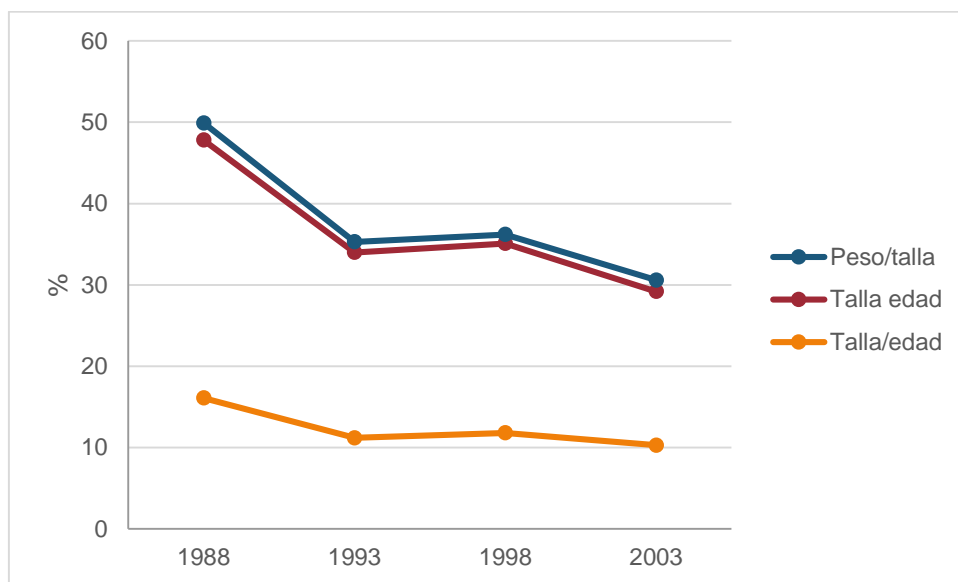
Posteriormente, el informe del Plan describe la situación de la SAN en el país y los principales riesgos, desafíos y oportunidades para la consecución de los objetivos, no sólo en términos de producción sino que también acceso, disponibilidad y utilización.

Se describe la situación nutricional de los niños menores de 5 años, el grupo más importante en tema de inseguridad alimentaria, el cual ha experimentado mejorías en los últimos años,



aunque continua prevaleciendo la desnutrición crónica, particularmente en las zonas rurales (CONASAN, 2012). En este sentido, la tendencia de los principales indicadores de desnutrición en este grupo se presenta en el **gráfico 7**.

**Gráfico 7.** Tendencias de Indicadores de Desnutrición en Menores de 5 Años



Fuente: elaboración propia en base a CONASAN (2012).

Por otra parte, los datos demuestran que ha existido una disminución significativa de la desnutrición crónica a nivel nacional, ya que ha pasado de 23.2% en 2003 a 19.8% en 2008 (FESAL citado en CONASAN, 2012). Sin embargo, existen municipios donde aún se presentan prevalencias mayores al 30%. En el **cuadro 14**, se presentan los 14 municipios con los más altos niveles de prevalencia de desnutrición crónica, los cuales constituyen la prioridad número uno del plan al momento de las intervenciones:

**Cuadro 14.** Municipios con los Mayores Niveles de Prevalencia de Desnutrición Crónica

Municipio, Departamento	Nivel de prevalencia
1. Tacuba, Ahuachapán	48.06%
2. Cacaopera, Morazán	40.82%
3. San Francisco Chinameca, La Paz	39.13%
4. San Simón, Morazán	36.67%
5. California, Usulután	36.51%
6. San Fernando, Chalatenango	36.00%
7. La Laguna, Chalatenango	35.66%
8. Guatajiagua, Morazán	35.25%
9. Monte San Juan, Cuscatlán	34.64%

<b>10. San Francisco Morazán, Chalatenango</b>	34.29%
<b>11. Panchimalco, San Salvador</b>	33.96%
<b>12. Apaneca, Ahuachapán</b>	32.31%
<b>13. El Carmen, Cuscatlán</b>	30.66%
<b>14. San Antonio Los Ranchos, Chalatenango</b>	30.43%

Fuente: elaboración propia con datos CONASAN (2012).

Otros de los problemas que el plan pretende corregir son: la obesidad y sobrepeso, anemias por déficit de hierro, problemas nutricionales tales como la pobreza, condiciones sanitarias, educación, etc.; combatiendo las dos causas inmediatas: el inadecuado consumo alimentario y la baja utilización biológica de los alimentos consumidos (CONASAN, 2012).

Esta problemática se pretende corregir para alcanzar en 2015 la meta de reducir a la mitad la desnutrición global prevalente en el 2000. Así, se toma en cuenta la evolución del porcentaje de niños menores de 5 años que padecen déficit ponderal, es decir, aquellos cuyo peso es inferior al esperado de acuerdo a su edad, proyectándose pasar de un 11.2% observado en 1991, a 5.6% para el 2015 (ONU, 2009).

Desde otra perspectiva, el plan asigna particular atención al acceso al agua y el saneamiento básico (Eje Estratégico 4). Además, se plantea un enfoque de doble componente, que contempla el desarrollo del Sistema de Vigilancia, Monitoreo, Evaluación y Alerta Temprana en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Eje Estratégico 6); con especial atención a niños, jóvenes, mujeres embarazadas y madres en período de lactancia (CONASAN, 2012).

Otro tema importante es la protección del medio ambiente como uno de los cuatro ejes transversales para el desarrollo de las ocho líneas estratégicas previstas y sus respectivas acciones. En este sentido, el plan reconoce la sustentabilidad ambiental como uno de los principales componentes, contemplando medidas de preservación del medio ambiente y los recursos naturales a fin de asegurar la sostenibilidad ambiental, preservando los mantos acuíferos y los suelos; y promoviendo la gestión integral de los riesgos (CONASAN, 2012).

Finalmente, se hace una identificación del lazo entre la seguridad alimentaria y el cambio climático, con especial atención a los desastres naturales y las correspondientes situaciones de emergencia. En este contexto, se reconoce la variabilidad climática como uno de los factores más determinantes para la pérdida de las cosechas, el incremento del precio de los alimentos y la disminución del poder adquisitivo. Cabe destacar el tema de poblaciones vulnerables afectadas por desastres y situaciones de emergencia, para el cual se presenta un

enfoque de doble componente que contempla medidas de prevención y mitigación, así como de alerta temprana y respuesta inmediata, para las fases de rehabilitación y reconstrucción (CONASAN, 2012).

### **2.3.1.1. Evaluación del Neoliberalismo**

La evolución de las políticas, planes y programas de nutrición y alimentación en El Salvador son, generalmente, producto de un proceso de aprendizaje de experiencias en programas y acciones realizadas tanto a nivel nacional e internacional. Al mismo tiempo, han sido utilizados por el Estado para contener la movilización social y han sido transformados para disminuir el gasto social en los programas de ajuste estructural (Barquera et al., 2001).

En este sentido, el país tiene una historia importante de crisis (sociales, económicas y políticas) con efectos en la SAN. Sin embargo, estas han estimulado el desarrollo de programas y políticas para preservarla, tal como el plan descrito anteriormente. Este hecho refleja la incapacidad del modelo neoliberal de resolver los problemas de seguridad alimentaria (Martínez, 2009), hecho que es incluso reconocido dentro de los lineamientos del plan.

A lo largo del documento presentado por la CONASAN (2012) es posible observar que el modelo actual de producción, distribución y consumo de alimentos no satisface las necesidades de alimentación de la población en condiciones suficientes y de calidad, ni garantiza el respeto ecológico para las necesidades humanas. En este sentido, se reconoce la necesidad de vincular este Plan Nacional con otros planes, proyectos y programas nacionales directamente vinculados al abordaje de la SAN, para poder subsanar de alguna manera esta problemática del modelo neoliberal. Sin embargo, algunos programas, al ser de corte neoliberal –tal como el PATI– pueden no ser suficientes para aliviar la incapacidad del modelo.

Además, este plan refleja las intenciones de implementación del neoliberalismo en el país a partir de 1990, siguiendo las recomendaciones que le fueron dadas por el BM y la OPS, anteriormente presentadas en el **cuadro 12**. En este sentido, los ejes estratégicos descritos en el plan proponen líneas de acción encaminadas a mejorar los resultados de las acciones de salud, nutrición y planificación familiar dirigidas a los pobres, siguiendo un enfoque de ciclo de vida.

Otro elemento importante a destacar es el levantamiento de información con diferentes instrumentos y métodos basados en indicadores utilizados por entidades gubernamentales en

función de las necesidades de monitoreo y evaluación del plan. Esto es importante porque permite determinar cuáles son los actores principales de las políticas implementadas en temas de SAN nacional (Muñoz, 2006).

Lo anterior permite observar la intervención estatal que existe respecto a este tema. El plan describe la necesidad de los gobiernos locales y del apoyo del gobierno central para lograr el propósito general y darle continuidad a los procesos estipulados, alejándose de los planteamientos neoliberales de descentralización estatal.

Estas propuestas, propias de la década de los 90, estaban encaminadas a la descentralización de los servicios de salud del gobierno central hacia los gobiernos locales, únicamente con el propósito de mejorar la eficacia de las acciones de salud, favorecer la democratización y, especialmente, reducir las desigualdades en salud que caracterizan a la sociedad e instituciones de salud salvadoreñas (Menéndez, 2005).

En este sentido, siguen vigentes las conclusiones del análisis de Cardoso (1998) para los primeros diez años del proceso de descentralización en El Salvador, cuando afirma que “la descentralización aplicada no ha logrado mejores resultados porque no se trata de una verdadera descentralización”. Esto se demuestra al momento de evaluar los planes y programas previos al plan descrito, los cuales han operado en forma muy reducida.

Otro elemento importante y que se aleja de los planteamientos neoliberales originales es el tema de la equidad de género. En plan reconoce la importancia estratégica de las mujeres para el desarrollo económico y social del país, para garantizar la SAN de las familias salvadoreñas. También son reconocidas como sujetos de derecho más allá de su rol de madre, lo que constituye un elemento que no se había tomado en cuenta de forma tan explícita en las propuestas establecida en base al modelo neoliberal en el país.

Se espera que el plan presentado por el CONASAN pueda ser una herramienta importante que permita realizar una evaluación de impacto en el tema de SAN. Asimismo, se espera que pueda servir como instrumento determinante para la revisión y actualización de la Política Nacional, permitiendo una elaboración participativa del plan de SAN para el quinquenio 2017-2021 tal como se plantea ser para el año 2016.

### 2.3.1.2. Evaluación del Desarrollo Humano

En base a la metodología descrita al inicio del presente capítulo, para la evaluación del desarrollo humano del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016, se tomarán en cuenta los elementos identificados en la **cuadro 15**.

**Cuadro 15.** Elementos de Evaluación de Longevidad y Salud

<b>LONGEVIDAD Y SALUD</b>	<b>Ponderaciones</b>	
Prevención de enfermedades	60%	0.3
Nutrición		0.3
Ser humano como fin	40%	0.1
Rol de instituciones		0.1
Garantía de los derechos humanos		0.1
Enfoque comunitario		0.1

Fuente: elaboración propia.

La prevención de enfermedades se entenderá como la posibilidad de las personas de disponer de un tratamiento oportuno, eficaz y económico ante una enfermedad o carencia de recursos alimenticios que le impidan al individuo gozar de una buena salud. Con respecto al elemento nutrición, este se concebirá como el acceso que tienen las personas a una alimentación balanceada, que le permitan tener un desarrollo físico decente, enfocado en los grupos más vulnerables.

Estos elementos están en concordancia con el enfoque planteado por Nussbaum (citado en PNUD, 2013), entendidos como la capacidad de tener una vida de duración normal, sin muerte prematura, y de gozar de buena salud; siendo estos dos elementos, las dos principales capacidades que deben garantizarse para las personas. En base esto, se presentan los resultados de la evaluación del Plan.

#### ***Prevención de enfermedades: 1***

El Plan hace énfasis en la prevención de enfermedades por medio de una alimentación saludable y balanceada, con énfasis en los niños, jóvenes, mujeres embarazadas y madres en período de lactancia. También, busca promover el fomento de prácticas de higiene y salud con especial énfasis en lavado de manos, uso de agua segura y saneamiento básico como prácticas que inciden en la reducción de enfermedades infecciosas. Además, incluye cambios en los estilos de vida de la población para prevenir enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la nutrición.

Bajo esta misma línea, el Eje Estratégico 5 definido en el plan, busca el fortalecimiento de las instituciones para prevenir enfermedades y problemas de malnutrición en la población de riesgo, incluyendo las personas viviendo con VIH-SIDA.

Finalmente, el Eje Estratégico 7 establece la importancia de un Sistema de Alerta Temprana a nivel local para la detección oportuna de enfermedades y malnutrición, para la toma de decisiones oportunas en situaciones de emergencia.

### ***Nutrición: 1***

Se menciona la mejora de calidad en los alimentos y la cantidad consumida necesaria para reducir el nivel de sobrepeso y bajo peso en la población infantil y adulta. Así mismo, el Plan hace hincapié en la importancia de la mejora de los conocimientos y el fortalecimiento de prácticas de alimentación y vida saludable en la población.

Bajo esta misma línea, también se busca promover la lactancia materna exclusiva como la alimentación idónea para el menor de seis meses y como alimento complementario para los siguientes dieciocho meses de vida. Posteriormente, siempre bajo el enfoque de ciclo de vida, se busca fortalecer la promoción del consumo de variedades criollas de alimentos con alto valor nutritivo, vinculado a la mejora de los hábitos de consumo y la calidad de los alimentos.

Otro grupo de la población importante, son los adultos mayores y las personas viviendo con VIH-SIDA. Para ellos, el plan busca un cuidado especial y atención alimentaria y nutricional específica.

### ***Ser humano como fin: 1***

El enfoque del plan de seguridad alimentaria y nutricional está fundamentado en un enfoque de ciclo de vida, bajo el cual se especifica que se atenderán las necesidades alimentarias y nutricionales del ser humano a través de las distintas etapas de su vida (desde su concepción hasta la fase de adulto mayor). Además, se hace distinción especial de aquellas etapas donde el ser humano es más vulnerable a presentar problemas de inseguridad alimentaria y nutricional.

En este marco, los ejes estratégicos y líneas de acción fundamentales para lograr el objetivo principal del plan, contemplan acciones integrales hacia el ser humano, promoviendo cambios directos en las determinantes socio-económicas y políticas vinculantes (CONASAN, 2012).

### ***Rol de las instituciones: 1***

A lo largo del documento se establece la importancia de las instituciones responsables para cumplimiento de los objetivos específicos del plan. Incluso, se llegó a crear el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y su Comité Técnico Nacional de SAN (COTSAN), para planificar y darle rectoría a dicho tema, asegurando la articulación, coherencia de las intervenciones de las instituciones al cumplimiento del plan y de la SAN, para evitar la duplicidad de esfuerzos y acciones. A su vez, se propicia la optimización de los recursos y el desarrollo de los mecanismos técnicos para el monitoreo y evaluación de la implementación de la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

### ***Garantía de los derechos humanos: 0.5***

Se reconoce el compromiso estatal de velar por la satisfacción de la seguridad alimentaria y nutricional al ser un derecho fundamental para la vida del ser humano.

Asimismo, se reconoce el derecho de todas las personas a tener de forma oportuna y permanente, acceso físico, económico y social a una alimentación adecuada, en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, así como a su adecuado consumo y aprovechamiento que le garantice el disfrute de una vida saludable y productiva (CONASAN, 2012).

Sin embargo, no se plantea la idea de un enfoque de derechos como elementos importantes. Así mismo, los ejes estratégicos junto con los objetivos específicos no hacen una vinculación importante que contribuya a satisfacer derechos primordiales tales como salud, educación, infraestructura digna, equidad de género, etc.

### ***Enfoque comunitario: 0***

Dentro del plan se hace mención de cómo las municipalidades pueden involucrarse en la implementación de varios programas de SAN, a lo cual se le podría atribuir cierto nivel de compromiso con la comunidad.

No obstante, esto no se considera suficiente para evidenciar el enfoque comunitario dentro del plan. Y de igual manera, no se mencionan proyectos específicos que den lugar a la participación comunitaria.

Retomando los elementos anteriores, se presenta la evaluación del Plan en el **cuadro 16**:

**Cuadro 16.** Resultados de Evaluación de Desarrollo Humano del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-3016

<b>LONGEVIDAD Y SALUD</b>	<b>%</b>	<b>Nota</b>
Prevención de enfermedades	0.3	1
Nutrición	0.3	1
Ser humano como fin	0.1	1
Rol de instituciones	0.1	1
Garantía de los derechos humanos	0.1	0.5
Enfoque comunitario	0.1	0
<b>Total</b>		<b>0.85</b>

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse, el resultado de la evaluación de este plan es de 0.85. Por tanto, puede concluirse que sus lineamientos tienen un nivel aceptable de compatibilidad con el paradigma de Desarrollo Humano, resaltándose que los dos elementos principales de esta metodología son cumplidos por completo.

No obstante, no debe perderse de vista que dentro de los lineamientos del plan no existe mayor indicio del enfoque comunitario, dando paso a deducir que las acciones planteadas no superan la visión individualista que se le atribuye al paradigma.

#### **2.4. Neoliberalismo y Educación**

Puede argumentarse que uno de los pilares en los que se ha basado el neoliberalismo para construir su hegemonía es la educación, ya que a partir de ésta puede implantarse un tipo de ideología que vaya acorde a las necesidades del modelo dominante.

García y Pardo (2003) mencionan la importancia que tiene la educación en el modelo neoliberal, recalcando, en primer lugar, que la educación se considera como un bien de consumo, que debe ofrecerse en un mercado libre, venderse, comprarse y ser rentable en términos económicos. Y en segundo lugar, se resalta que el propósito de las escuelas se ha convertido en producir el tipo de personas necesarias para el buen funcionamiento del sistema capitalista de mercado.

En esa línea, cabe explicar que la escuela, como actualmente es conocida, fue producto de las revoluciones sociales (en particular, la Revolución Francesa) y de la revolución en las formas de producción (la Revolución Industrial). Así, nace en medio de una confrontación entre las personas que, con ideas revolucionarias, señalaban que era una manera de formar ciudadanos libres e iguales, capaces de ejercitar sus derechos políticos y de participar de



forma activa en el progreso social; y las personas que creían que la educación escolar contribuiría peligrosamente a alterar el orden social establecido (García y Pardo, 2003).

La confrontación entre estas dos políticas se resolvió fundando la escuela como institución universal para toda la población, pero bajo ciertos criterios conservadores. De esta manera se pensó que por medio de la escolarización se podrían socializar al pueblo los valores de las clases dominantes, y así prepararlos para los requerimientos del trabajo industrial. De igual manera, para evitar perturbaciones en el orden social, la educación se neutralizó con la división de la escuela en dos sistemas diferenciados: la escuela primaria o elemental, para los hijos de las clases trabajadoras; y la escuela secundaria, para los hijos de las clases superiores. A cada una de éstas se les asignó funciones y propósitos diferentes: mientras las escuelas secundarias formarían a las élites, la escuela primaria prepararía a los futuros trabajadores para desempeñar labores en las fábricas, requiriendo hábitos de disciplina, orden, laboriosidad, sumisión a la autoridad e incluso adoctrinamiento religioso (García y Pardo, 2003).

En la actualidad, lo descrito mantiene su vigencia en la medida que el objetivo primordial de la educación es la apropiación privada del conocimiento, el cual, como menciona Carrera y Luque (2012), tendrá como consecuencia el incremento de la segmentación social, la exclusión y la reducción del Estado de Bienestar.

En base a lo expuesto, es claro el enfoque de la educación en el modelo neoclásico, respecto al cual Hayek (citado en Carrera y Luque, 2012), uno de los exponentes del neoliberalismo, comenta que “no demorará mucho tiempo para que las personas se convenzan de que la solución está en despojar a la autoridad de sus poderes en el ámbito de la educación”.

De igual manera, Milton Friedman, economista de esta misma corriente, menciona:

*“Es bastante deseable que todos los jóvenes, independientemente de la riqueza, de la religión o del color, o, también del nivel social de sus propias familias, tengan la oportunidad de recibir tanta instrucción cuanto puedan asimilar, siempre que estén dispuestos a pagar por ella, sea en el presente, sea a costa de rendimientos superiores que percibirán en el futuro, gracias a la instrucción recibida” (Friedman citado en Carrera y Luque, 2012).*

Hasta este punto, es claro entonces que lo buscado en el neoliberalismo es la privatización de la educación, ejerciéndose a favor de los grandes capitales para seguir acumulando ganancias

y riquezas, mediante la disminución del Estado de Bienestar y la pérdida de la enseñanza como servicio público.

Por otra parte, con el capitalismo, se adoptó la democracia formal como modo ideal de gobierno. Es a través de este modelo donde lo público y lo privado se difumina, donde lo social queda desfigurado hasta ser irreconocible. Para ello, es necesario que el Estado pierda el control de la enseñanza como servicio público, siendo uno de los recursos más utilizados para este fin la reducción del gasto público en educación (Carrera y Luque, 2012).

Carrera y Luque (2012) explican que la nueva derecha y los movimientos conservadores en las últimas décadas han tenido mucho éxito al redefinir las nuevas funciones de la educación. En esta línea, la solución propuesta es la supresión de los beneficios sociales como fórmula para incrementar la tasa media de ganancia.

Así, el sistema neoliberal ha introducido líneas de actuación yuxtapuestas y coordinadas las unas con las otras, aunque diferenciadas por países y territorios, con el fin del desmantelamiento de la enseñanza pública. El peso de las diferenciaciones sociales es aún poderoso en muchos casos; de ahí que aparentemente en unos países se desarrollen modelos educativos diferenciados de los otros. Es por eso que, según la teoría neoliberal, la acumulación del conocimiento, la rapidez en su disponibilidad y sobre todo la capacidad de transformarlo en producción material o simbólica, son las que permitirían crear un valor añadido colocando a los países en una situación de liderazgo competitivo (Carrera y Luque, 2012).

Esta visión de la educación permite que autores como Truong (citado en Carrera y Luque, 2012) reflexione sobre cómo en la actualidad los estudiantes sólo quieren saber, no quieren aprender; quieren saber de forma inmediata cómo funcionan las cosas, pero no quieren aprenderlas porque eso implica un esfuerzo que no están dispuestos a sostener. Esto es por medio de un proceso de desculturización, el cual es una medida en la que la enseñanza adquiere una formulación básicamente utilitarista.

Por otra parte, el objetivo del neoliberalismo en cuanto a enriquecer a los empresarios queda claramente evidenciado en ciertos comentarios realizados por diferentes representantes o ministros. Un ejemplo es el realizado por una comisión llamada SCANS (Secretaries Commission on Achieving Necessary Skills), explicando que “el potencial completo de talentos y habilidades tiene que ser captado, registrado, aprovechado y promovido por la empresa”,

contribuyendo a la idea de superar el concepto de calificaciones escolares y sustituirlo por el de competencias. Otro de los comentarios es el realizado por el Consejo Europeo en 1997, reunido en Amsterdam, sosteniendo que la educación debe “conceder la prioridad a desarrollo de competencias profesionales y sociales para una mejor adaptación de los trabajadores a la evolución del mercado laboral” (Carrera y Luque, 2012).

Profundizando en el tema, el “aprendizaje por competencias” se entiende como una modalidad de conocimiento que está ligado a las necesidades laborales, y en donde se desconecta al alumno del conocimiento o conocimientos culturales y se los sustituye por fórmulas instrumentales, reduciendo así el conocimiento a una acumulación de “saber hacer” (Carrera y Luque, 2012).

Ahora bien, aterrizando los elementos descritos en El Salvador, la educación es un derecho básico constitucional y el Estado es el encargado de satisfacer la demanda educativa a sus ciudadanos. De acuerdo a la Ley General de Educación de 1990, en el título III, capítulo I, Artículo 12 se establece que en el país tanto la educación parvularia y básica son obligatorias y gratuitas para todos, cuando esta sea impartida por el Estado. Además, el sistema educativo se divide en Educación Formal y Educación Informal; y es impartida de forma pública o privada (MINED, 1996).

Según el artículo 3 de esta misma ley, la estructura del sistema educativo formal está compuesto por cuatro niveles: parvularia, primaria, media y superior.

Además, como se mencionó anteriormente, en el país la educación ha sido dividida en dos: formal y no formal. Respecto a la educación formal esta puede ser pública o privada. Es notorio que en El Salvador la mejor educación y la más completa se encuentra dentro del sector privado, y este comprende solo el 14.89% de la población estudiantil, que al obtener este tipo de formación, se desempeña mejor en la adquisición de conocimientos que conllevan a alcanzar mejores oportunidades (El Diario de Hoy, 2015). Clara evidencia de esto son los resultados de la PAES en cada año, en los que el sector privado ha tenido los mayores promedios, como lo muestra en el **cuadro 17**.

**Cuadro 17.** Resultados Promedio de la PAES

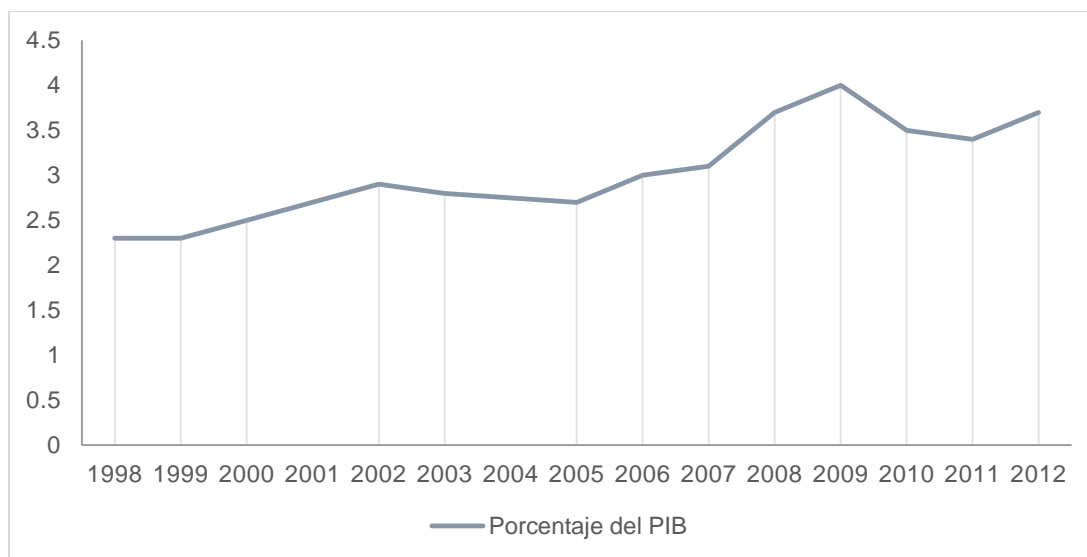
Sector	Público	Privado
2010	4.94	5.79
2011	4.70	5.30
2012	4.80	5.6
2013	5.12	5.81
2014	4.98	5.86

Fuente: elaboración propia en base a MINED (2015)

Otra de las finalidades de la educación en el neoliberalismo, es que la educación sea privada, en el sentido que no tiene que ser pagada por el Estado. En el caso de El Salvador se puede apreciar que a lo largo de los años, los números de los centros educativos privados en el país se han incrementado. Para el año 2013, según datos del El Diario de Hoy (2015) existían 910 colegios privados aptos para impartir clases y cursos, para el año 2015 el número de centros educativos privados se aumentó a 1009, el cual es considerado un gran número de centros para el país, por lo que se puede ver claramente la tendencia a la privatización de la educación.

En cuanto a la inversión respecto al PIB de la educación en el país, como se observa en el **gráfico 8**, en los últimos años se ha mantenido constante, con cierto incremento mínimo a lo largo del tiempo. Cabe señalar que en el año 2009 fue cuando alcanzó su mayor inversión, siendo del 4.0% respecto al PIB, pero luego de este año tendió a bajar. Sin embargo, el porcentaje del PIB destinado a la educación está muy por debajo del promedio iberoamericano, el cual, según datos del MINED (2015), es actualmente del 5.2%. De esta manera cabría cuestionarse, más allá de los discursos políticos, si los distintos gobiernos realmente le han dado la importancia que la educación necesita en El Salvador.

**Gráfico 8.** Evolución del Gasto en Educación como Porcentaje del PIB, 1998-2012



Fuente: elaboración propia en base a datos del BM

Por otra parte, se puede observar que en el país hay universidades que preparan a los estudiantes para trabajos en los que hay mayor demanda laboral. Un claro ejemplo de estas carreras creadas para las industrias crecientes, es la incorporación del Técnico en Call Center,

(carrera que fue incluida en el año 2008 por la Universidad Don Bosco) con el fin de preparar gente para estos centros laborales.

Como la rentabilidad se ha convertido en uno de los puntos importantes de la educación, es válido evaluar su tasa de retorno, es decir que entre más años de estudios tiene un individuo, existen más probabilidades de un salario mayor. Salamanca (2010) realizó un estudio en el cual menciona que por cada año de estudio completado, los ingresos de las personas aumentan en un 7.7%, demostrando así que existe rentabilidad en la medida en que se tengan más años de escolaridad.

Ahora bien, como se explicó con anterioridad, dentro del discurso de los últimos dos gobiernos de izquierda se ha reconocido la importancia de superar el neoliberalismo y combatir sus consecuencias. En ese sentido, y específicamente para el tema de educación, cabe evaluar un plan específico gestado en este pensamiento, para identificar si realmente se ha superado dicho modelo.

#### **2.4.1. Caso Específico: Plan Social Educativo Vamos a la Escuela**

El Plan Social Educativo se divide en dos partes: la primera plantea las bases conceptuales y filosofía del plan; y la segunda trata sobre el modelo propuesto y sobre la metodología a seguir para ejecutarlo.

Uno de los principales fines del programa es contrarrestar a una sociedad que enfrenta, sin razón alguna, al conocimiento con el progreso y el bienestar económico, planteándose estos como opuestos. Esto da paso a un crudo incremento en las desigualdades sociales, en la proliferación de las guerras y en el desorden ecológico a nivel planetario. Por lo tanto la tarea que compete a la educación es evidente, y está llamada a medirse con estos nuevos desafíos (MINED, 2009).

Otro punto importante que toma en cuenta el plan es la globalización, tanto económica como cultural, que coloca a la escuela tradicional en el centro de la discusión, y es por esta razón que se explica que el sistema formativo debe enfocarse viendo al pasado, viendo al presente y visualizando al futuro (MINED, 2009).

Entre los propósitos de la escuela que se pretenden alcanzar, destacan el enseñar a aprender, enseñar a ser, enseñar a vivir; y además de transmitir conocimientos e información, está debe de ser el punto en el que se identifican plenamente la familia y la sociedad (MINED, 2009).

Es necesario que el concepto de escuela se reforme, cambie, rediseñe y, con ello, el concepto mismo de aula. Los contenidos siempre deberán de ser actuales, con la profundidad necesaria y adecuadamente organizada y escalada. Dentro de estos puntos, se mencionan unas series de acciones en las que destacan:

- Sustituir el viejo concepto de enseñanza por materias, por el de enseñanzas por disciplinas.
- Sustituir el concepto de maestro por el de grupo docente, por medio el cual se pueda constituir un grupo que en la diversidad y en la especificidad de sus aportes individuales, sea capaz de desarrollar un proyecto educativo-didáctico fuertemente unitario.
- Acercar al alumno a su contexto de vida, en vez de someterlo a un programa centralizado uniforme.
- Provocar el desarrollo de una escuela de la investigación en sustitución de la escuela de las nociones, de las lecciones y de las ocasiones.
- Conformar una “escuela de tiempo pleno”, donde la escuela pase de 25 horas semanales a una frecuencia semanal de 40 horas y atendidas por grupos, en vez de maestros únicos.
- Sustituir la lección del catedrático por la biblioteca de trabajo, donde se promueva el protagonismo del estudiante, su participación y el aprendizaje activo.
- Sustituir la pedagogía del manual por una pedagogía alternativa, en conjunción con lo anterior. Donde se disponga de espacio de reflexión entre los actores del proceso, que permitan un diálogo directo en el que se aborden los diferentes temas con un sentido abierto y dispuesto a desaprender y reaprender el conocimiento.
- Conformar un aula integrada, en la cual puedan interactuar organizadamente todos los actores, alumnos, grupos docentes, recursos didácticos y pedagógicos, etc.

Según la Constitución de la República, tanto la educación como la cultura son derechos relevantes que deben ser garantizados, declarándose que son inherentes a la persona humana, y que es obligación y finalidad del Estado su conservación, fomento y difusión. Así la educación, la ciencia y la cultura, junto con la familia, el trabajo y la salud, constituyen pilares fundamentales a partir de los cuales se desarrollan los llamados “derechos sociales”. No obstante, la situación de la educación en el país es una de las limitantes críticas a cualquier aspiración de desarrollo y progreso. Como la sociedad del país sigue siendo tercermundista,

con un limitado desarrollo educativo y cultural, los problemas educativos persisten aún después de consecutivos proyectos de reforma (MINED, 2009).

En ese contexto, dentro del programa se dan a conocer dos desafíos que se enfrentan para el buen funcionamiento del Plan Social: el primero plantea que no es necesario discutir el cambio educativo, sino cuál debe ser ese cambio y qué beneficio aportará a la persona dentro de su misma sociedad y dentro del ambiente mundial. El segundo desafío a vencer es que a “la escuela de cada tiempo le toca preparar al joven de cada tiempo”, para que se inserte adecuadamente en la vida social; en donde la globalización, apoyada por los medios de comunicación, está haciendo que la educación revolucione cada vez más, obligando a que se enseñe a aprender y no solo transmitir conocimientos (Echeverría et al., 2013).

Para la consecución de los objetivos y las metas del programa, se ha desarrollado la implementación de un modelo que consiste en la Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP), teniendo como fin crear las condiciones que preparen para la incorporación a la vida y a la escuela, dentro de una red en la cual participan la familia y la comunidad. También se busca modificar el enfoque de una escuela de cuatro paredes a una más flexible, dinámica y con un ambiente adecuado para aprender (MINED, 2009).

La política de Educación Inclusiva, define el concepto como:

*“El conjunto de respuestas educativas orientadas a la eliminación gradual y efectiva de las barreras de acceso y participación que faciliten el cumplimiento del derecho efectivo a una educación oportuna, integral, de calidad y en condiciones de equidad, en un esfuerzo constante de transformar y fortalecer el sistema educativo, empoderar a la escuela y facilitar la participación de la comunidad en todo el hecho pedagógico”* (MINED, 2009).

En las EITP se incorporan siete áreas de formación: lenguaje y literatura, ciencia y tecnología, educación familiar, participación comunitaria, deporte y recreación, arte y cultura; y matemáticas. Éstas se dividirán en cuatro modelos operativos, a saber: tiempo pleno clásico, tiempo pleno a módulos, tiempo pleno por períodos y post-escuela (Doposcuola) (MINED, 2009). Detalles específicos de estos modelos se presentan en el **anexo 6**.

Por otra parte, de acuerdo al MINED (2009), existen siete líneas estratégicas con las cuales se desea lograr las transformaciones educativas, determinadas a partir de los factores que propician el desarrollo de aprendizajes significativos y mejores resultados académicos de los estudiantes.

- Equidad en el acceso y permanencia en el sistema educativo.
- Currículo pertinente y aprendizajes significativos.
- Dignificación y desarrollo profesional del profesorado y directivos docentes.
- Fortalecimiento de la gestión institucional y curricular en los centros educativos.
- Formación permanente para la población joven y adulta.
- Ciencia, tecnología e innovación integradas a la educación.
- Fortalecimiento de la educación superior.

De esta forma, dentro de este Plan educativo, existen una serie de programas sociales, los cuales van en busca de una integración de docentes, alumnos, padres de familia y comunidad. A continuación, se mencionan y describen los programas incorporados en el plan social, de acuerdo al MINED (2009):

- **Programa presidencial de dotación de paquetes escolares:** Este programa consiste en la entrega de un paquete conformado por uniformes, zapatos y útiles escolares a más de 1.3 millones de estudiantes, en toda la red de centros educativos públicos de parvularia y educación básica. Además de fortalecer a toda la comunidad educativa, también contribuirá al dinamismo de la economía local, al promover la contratación de servicios de micro y pequeños empresarios relacionados con la producción o distribución de los bienes otorgados por el programa.
- **Programa de alimentación y salud escolar:** El objetivo principal de este programa es contribuir con la mejora del estado nutricional de los estudiantes para propiciar mejores condiciones de aprendizaje, introduciendo así conocimientos y prácticas adecuadas en salud, alimentación y nutrición.
- **Programa de alfabetización y educación básica para la población joven y adulta:** Es un programa de aprendizaje gradual que posibilita la comprensión de la lectura, la expresión escrita y el uso del cálculo matemático básico. Es impulsado con la participación voluntaria de comunidades, gobiernos locales, empresas privadas, iglesias y los diferentes sectores de la sociedad civil. Su objetivo es garantizar el derecho a la educación permanente en la población joven y adulta, reduciendo drásticamente el índice de analfabetismo.
- **Programa de dignificación del Magisterio Nacional:** Este programa va dirigido a elevar la satisfacción del magisterio, donde se contempla tanto el mejoramiento de las condiciones salariales y de trabajo, como su promoción profesional y personal, con el



fin de mejorar el desempeño profesional, elevando las condiciones de vida y el reconocimiento social a la profesión.

- **Programa de desarrollo profesional docente formación inicial y formación continua:** Por medio de este programa se busca mejorar la educación a partir del desarrollo articulado de procesos de formación, actualización y especialización docente. En este enfoque se abarcan todas las etapas formativas del docente.
- **Programa de mejoramiento de los ambientes escolares y recursos educativos:** La finalidad de este es dotar a los centros escolares de instalaciones seguras y funcionales que cumplan con los requisitos pedagógicos de infraestructura, mobiliario y equipo, para generar ambientes dignificantes, seguros y motivadores.
- **Programa de educación de jóvenes y adultos:** Este tipo de educación es orientada a la formación ciudadana, propiciando que los jóvenes y adultos desarrollen los conocimientos, las habilidades, las destrezas y las actitudes necesarias para desempeñarse como ciudadanos exitosos en el ámbito familiar, laboral, comunitario y nacional.
- **Programa de educación inclusiva:** El fin de este programa es ofrecer oportunidades equitativas de acceso, permanencia y aprendizaje efectivo en todos los niveles educativos, a estudiantes con necesidades individuales especiales, o en situación de riesgo social. Donde se busque una inclusión efectiva mediante la generación de ambientes inclusivos basados en el respeto, la comprensión y la protección de la diversidad.
- **Programa seamos productivos:** Este es un programa en el que el MINED, a través del Viceministerio de Ciencia y Tecnología, busca brindar una educación integral que les proporcione las habilidades y destrezas necesarias para incorporarse al mundo productivo de la mejor manera, logrando su desarrollo personal y el de sus comunidades.
- **Sistema nacional de educación técnica profesional:** Por medio de este sistema se reúnen los esfuerzos para brindar a la población salvadoreña una educación técnica profesional, como una opción para el desarrollo de los jóvenes y de las comunidades en general, de manera que se inserten en el mundo productivo con las competencias adecuadas.
- **Programa ensanche del acceso de las tecnologías de la información y comunicación y su uso responsable:** Con este programa se busca que con las

nuevas tecnologías de la información y comunicación, se eleve la calidad de la entrega educativa y equidad, de tal manera que se adquieran las competencias para enfrentar los desafíos que el mundo globalizado impone.

Entre otros programas contemplados en este plan social, se encuentran: Programa de recreación y deporte, arte y cultura; Programa cerrando la brecha del conocimiento, Programa sigamos estudiando, Programa atención a estudiantes con desempeño sobresaliente, Programa creando conocimiento, Programa para el desarrollo de un currículo pertinente y la generación de aprendizajes significativos.

#### **2.4.1.1. Evaluación del Neoliberalismo**

A primera vista y al tratarse de un plan social, las valoraciones que se le dan por todo el ámbito educacional son positivas. Además, se tienen grandes expectativas al estar bien desarrollado y estructurado, planteándose líneas estratégicas y diversos programas a ejecutarse.

El Plan Social Educativo incorpora muchas visiones que plantean la necesidad de superar el neoliberalismo, donde se incluyen programas sociales basados en la dignificación (como lo es el Programa de Dignificación del Magisterio Nacional), programas orientados a la formación integral (como el Programa Presidencial de Dotación de Paquetes Escolares y el Programa de Alimentación y Salud Escolar), entre otros donde la persona es el centro de toda acción.

Este es un plan que parece alejarse del neoliberalismo, ya que incluso dentro de su descripción se critica que este modelo impone un proyecto globalizador desde arriba, con carácter elitista, conservador y centralizador de la riqueza, de las tecnologías y del poder militar y político. En esa línea, se propone como alternativa un proyecto globalizador desde abajo, desde adentro y abierto, donde exista una rebelión de las culturas frente a la homogeneización que les amenaza en su identidad e idiosincrasia, incorporando a su vez a los nuevos sujetos de la sociedad civil que tradicionalmente son únicamente abordados como consumidores pasivos (Gorostiaga citado en MINED, 2009).

A pesar de varios aciertos en la elaboración del plan, persiste la necesidad de examinar el contexto en el que fue creado y proyectar sus posibilidades de ejecución. En ese sentido, como plantea SIMEDUCO (2010), han existido “señales contradictorias” por parte del gobierno, ya que por un lado se establece la necesidad de superar el neoliberalismo en la educación, pero por otro continúa la tendencia de acordar préstamos con las instituciones financieras multilaterales (BM, FMI, etc.), a las cuales se les atribuye la propagación de las reformas de

corte neoliberal, tal como antes se explicó. No obstante, debe reconocerse que parte de dichos préstamos han sido orientados a la ejecución de programas que no necesariamente son neoliberales, tales como el de Escuelas Inclusivas a Tiempo Pleno.

Otros de los puntos expuestos por SIMEDUCO (2010) es que este plan coincide con las contrarreformas educativas que se dan en todo el mundo, las cuales son regidas por organismos como la UNESCO y el BM, con el propósito de allanar el camino para los negocios en educación de las empresas transnacionales.

Además, el BM es uno de los actores centrales que participa en la instauración de la ideología neoliberal y la construcción de su agenda (Estefanía citado en Domenech, 1997). Para el caso de la educación, es a través de sus préstamos condicionados como da paso a la introducción de una forma de gobernabilidad que supera el espacio del Estado-nación y otorga a una institución supranacional la capacidad de “gobierno sin gobierno” (Domenech, 2007).

Cabe reiterar que en los últimos años el BM ha incrementado notablemente su intervención en este campo, hasta convertirse en la principal fuente de financiamiento externo para la educación en los países de economías dependientes (como El Salvador) y proporcionar alrededor de la cuarta parte del apoyo externo. Para el BM, la educación es crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, ya que permite elevar el capital humano a través de “inversiones en calidad y alcance orientadas específicamente a los pobres, pero también de las reformas sistémicas necesarias para que estas inversiones rindan beneficios sostenidos” (BM citado en Domenech, 2007). Es decir “incluir a los excluidos” reservándoles un lugar “adentro” pero “al margen”, para asegurar el proceso de acumulación capitalista y evitar conflictos sociales y confrontaciones violentas que amenacen el orden social establecido (Domenech, 2007). Además, como antes fue explicado, la categoría de “capital humano” es propia del neoliberalismo.

Es muy difícil que bajo la tutela de estos organismos internacionales este plan pueda llegar muy lejos, a menos que se modifique a favor de la sociedad. Pero al hacerlo, ya no sería este plan, se estaría hablando de otra cosa. De esta manera, el problema de la educación es parte de un problema más general, ya que al recibir préstamos de estas entidades, los gobiernos se ven obligados a cumplir ciertos requisitos que favorecen neoliberalismo (SIMEDUCO, 2010).

A pesar de que los titulares de educación no estén interesados en seguir las políticas neoliberales en su pensamiento estratégico y se proponga romper con dicho modelo, es

cuestionable si esta intención se plasma más allá de ideales y deseos. No es tan fácil escapar de los designios de estos organismos, y si se quiere ir en contra de ellos es necesaria mucha voluntad y poder político, que a su vez conllevan mucho valor (SIMEDUCO, 2010).

Otros de los puntos neoliberales que se ven plasmados en la actualidad y que tienen repercusiones en la educación es el bajo porcentaje del PIB que se invierte en este sector, relativo al de otros países de la región. Esto deja al sistema educativo con poca maniobra en cuanto a poder desarrollar programas que ayuden a la población más necesitada y se ven limitados con un bajo presupuesto para llevar a cabo proyectos ambiciosos como lo es el Plan Social Educativo.

De igual manera, las carreras técnicas y universitarias, que imparten cursos que sustituyen el concepto de aprendizaje por el concepto de competencias, forman jóvenes con el fin de prepararlos para entrar al mercado laboral lo más pronto posible, en un contexto que urge de mano de obra barata y poco cualificada que se adapte a las exigencias del mercado, dejando de lado el rol de la educación en la formación de ciudadanos críticos.

Es por esta razón, que aunque se tenga toda la disposición de crear un Plan Educativo que vaya enfocado a lo social y a crear cambios positivos como los creados en Chile y Ecuador, se debe de hacer un cambio desde la raíz, donde se deje de lado el neoliberalismo en la educación y se tenga como verdadero fin a la población y especialmente a los estudiantes, sin dejar de exigir calidad y equidad.

#### **2.4.1.2. Evaluación del Desarrollo Humano**

En base a la metodología explicada anteriormente, para la evaluación del Plan Social Educativo Vamos a la Escuela respecto al paradigma del Desarrollo Humano, se han tomado en cuenta, como se puede observar en el **cuadro 18**, aspectos que van enfocados hacia el conocimiento.

En el caso concreto de este programa, a los dos indicadores que se les asignó un mayor porcentaje es la alfabetización y el acceso a conocimientos. Dentro de la alfabetización, se toma en cuenta el porcentaje de personas con la capacidad de la comprensión de lectura, la expresión escrita y el cálculo matemático básico. En cuanto al acceso a conocimiento se incluye la accesibilidad existente de la población a la educación, también integrado por la tasa de escolaridad esperada y los años de escolaridad promedio. Los resultados de la evaluación se presentan a continuación.

**Cuadro 18.** Elementos de Evaluación de Conocimiento

CONOCIMIENTO	Ponderaciones	
Alfabetismo	60%	0.3
Acceso a conocimientos		0.3
Ser humano como fin	40%	0.1
Rol de instituciones		0.1
Garantía de los derechos humanos		0.1
Enfoque comunitario		0.1

Fuente: elaboración propia.

### ***Alfabetización: 1***

Uno de los principales programas más enfatizados en este plan es el Programa de Alfabetización y Educación Básica para la población joven y adulta. Uno de sus objetivos es reducir drásticamente el índice de analfabetismo, enfocándose en la población mayor a 15 años y priorizando la población femenina.

### ***Acceso a conocimientos: 1***

En cuanto al acceso de la población a la educación, existen estrategias enfocadas a la equidad y acceso en el sistema educativo, así como programas de educación inclusiva en donde se ofrecen oportunidades equitativas de acceso, permanencia y aprendizaje efectivo en todos los niveles educativos.

A pesar de que no se hace mención explícita de la escolaridad promedio ni esperada, se sobreentiende que varias de las medidas planteadas en los programas están enfocadas a incidir positivamente en estos elementos, ya sea directa o indirectamente.

### ***Ser humano como fin: 0.5***

A pesar de que es una política que va enfocada hacia mejorar el nivel educativo de las personas, uno de sus principales objetivos es inserción de la educación en el contexto de la globalización, y se busca reorientar la política educativa a fin de comprender y asimilar estas nuevas circunstancias.

De esta forma, la persona es abordada como un medio para una mejor incorporación del país en la dinámica internacional, más allá de plantear la ampliación de sus capacidades como principal finalidad.

### ***Rol de instituciones: 0.5***

Dentro del plan se plantea el fortalecimiento de la gestión institucional y curricular en los centros educativos, pero no es un plan que vaya enfocado al mejoramiento institucional ni a la conjunción con otras entidades en pro del fortalecimiento del MINED. Más bien, existe una tendencia hacia un incremento de centros educativos y el fortalecimiento del rol de directores, con una infraestructura, mobiliario y equipo en buen estado.

A pesar de esto, en unos programas del plan si hay vinculación con el Viceministro de Ciencia y Tecnología, FOMILENIO y otras. Sin embargo, no se incluyen instituciones importantes en la formación educativa que deberían de participar más activamente.

### ***Garantía de los derechos humanos: 0.5***

Dentro del plan se establece que la educación es un derecho básico de todo ser humano y ésta debe de ser obligatoria para todos y todas. Sin embargo, aunque esto sea reconocido no se cumple en su totalidad, y a pesar de que existen estrategias enfocadas hacia la inclusión de grupos vulnerables así como discapacitados, no son programas en los que exista un gran avance hacia el acceso a la educación de estos grupos.

Entre otros vacíos en el tema, no se menciona en ningún punto la seguridad brindada a los centros educativos, alumnos o profesores; en un contexto de altos grados de deserción escolar ante esta gran problemática social.

### ***Enfoque comunitario: 1***

De acuerdo al plan, para poder lograr las metas propuestas, es necesario la constitución y funcionalidad de la red alumno-maestro-familia-comunidad. Dentro de los programas también se ven incluidas las comunidades y padres de familia de los estudiantes, por ejemplo en el Programa de Alimentación y Salud Escolar, se busca la integración de la comunidad para preparar y servir los alimentos a los niños y niñas. De igual manera, dentro de las siete áreas de formación incluidas en la EITP, existe una dirigida hacia la participación comunitaria, en la que se busca la participación activa de la comunidad en las escuelas y actividades realizadas por el MINED.

En base a lo descrito, se presenta en el **cuadro 19** los resultados de la evaluación para este plan.

**Cuadro 19.** Resultados de Evaluación de Desarrollo Humano del Plan Social Educativo Vamos a la Escuela

CONOCIMIENTO	%	Nota
Alfabetismo	0.3	1
Acceso a conocimientos	0.3	1
Ser humano como fin	0.1	0.5
Rol de instituciones	0.1	0.5
Garantía de los derechos humanos	0.1	0.5
Enfoque comunitario	0.1	1
<b>Total</b>	<b>0.85</b>	

Fuente: elaboración propia.

La evaluación del nivel de desarrollo humano del Plan Social Educativo Vamos a la Escuela, de acuerdo a la metodología utilizada, es de 0.85. De esta forma, en base a los lineamientos del plan y los umbrales definidos anteriormente, existe un nivel bastante aceptable de compatibilidad con el Paradigma del Desarrollo Humano.

Como se observa, los lineamientos de este plan son completamente compatibles con los dos elementos fundamentales identificados y trabajados por el PNUD. De igual forma, el tema del rol de las comunidades ha sido abordado adecuadamente.

Sin embargo, no debe perderse de vista que todavía hay espacio de mejora en el cumplimiento de los derechos humanos al ejecutar los distintos programas; al igual que en el fortalecimiento de las instituciones pertinentes para la potenciación de resultados (sobre todo del MINED) y el establecimiento del ser humano como fin de toda acción.

## **2.5. Conclusiones Preliminares.**

Como primer descubrimiento relevante de las evaluaciones llevadas a cabo en este capítulo, se plantea la habilidad del neoliberalismo para adaptarse a nuevas coyunturas. En ese sentido, como en su momento se explicó, puede hablarse de un "neoliberalismo heterodoxo" dentro del cual surge un interés particular por lo social, junto a mayor flexibilidad respecto al rol del Estado para corregir ciertas imperfecciones o consecuencias del libre mercado.

No obstante, sin dejar de lado el impacto positivo que las acciones gubernamentales puedan tener sobre la vida de las personas (tal cual están configuradas actualmente), no debe perderse de vista que dicha flexibilidad del modelo contribuye a su continuidad, por lo que las nuevas acciones que se vayan gestando no van enfocadas a cambios estructurales, ya sean sociales o económicos, que realmente superen los problemas que han demostrado ser

inherentes al neoliberalismo, como la pobreza, exclusión, desigualdad, vulnerabilidad, etc. De acuerdo a los resultados de las evaluaciones, cabe plantear que estas acciones están diseñadas para combatir consecuencias más que causas de los problemas mencionados.

Ahora bien, si bien es cierto que al evaluar los planes y programa se han identificado ciertos niveles de continuidad del neoliberalismo, es importante reconocer la intención de la superación de estos lineamientos en pro de mejorar la calidad de vida de las personas en todas sus dimensiones. Entonces, en este punto, es posible interrogarse qué se puede hacer realmente para superar el modelo neoliberal. ¿La idea de plantear soluciones en base a un modelo alternativo postneoliberal debe enfocarse en las consecuencias del neoliberalismo como modelo, o estas son resultado de un marco más amplio como lo es el sistema capitalista? Además, ¿Cómo puede incorporarse el paradigma de Desarrollo Humano dentro de estas intenciones hacia una nueva hegemonía?

Respecto a éste último elemento, resulta interesante que las evaluaciones del neoliberalismo y del Desarrollo Humano del presente capítulo parezcan ser complementarias. Tanto los planes de educación y salud, como el programa de acceso a recursos, han presentado elementos neoliberales; pero, a la vez, los tres contienen niveles aceptables de desarrollo humano, en base a la metodología utilizada para su evaluación. Esto conlleva a plantearse si el paradigma de Desarrollo Humano, tal cual está establecido actualmente, busca también la mitigación de consecuencias de la hegemonía neoliberal; o, por otra parte, éste podría estar elaborado desde una perspectiva neutral, de manera que pueda adaptarse a otras corrientes de pensamiento, siempre a favor de potenciar las capacidades humanas en función de la libertad de ser y hacer.

Las respuestas a las interrogantes planteadas hasta el momento serán elaboradas a medida que la construcción de postneoliberalismo sea utilizada para proponer acciones concretas para las tres dimensiones de Desarrollo Humano trabajadas hasta el momento, y otros elementos que inciden en asegurar niveles de bienestar para toda la humanidad.





### CAPÍTULO 3

## PROPUESTA DE POSTNEOLIBERALISMO Y SU APLICACIÓN

### **3. PROPUESTA DE POSTNEOLIBERALISMO Y SU APLICACIÓN**

Al retomar lo planteado en el marco teórico respecto al postneoliberalismo, se reconoce que se trata de un concepto bastante abstracto y que se construye desde diferentes perspectivas. Sin embargo, un elemento que interesa recalcar es que el postneoliberalismo puede plantearse como una etapa de transición que permita la ruptura del modelo neoliberal para alcanzar un nuevo modelo más consolidado, que precise de cambios estructurales en diferentes aspectos de las relaciones entre seres humanos y que permita la continuidad de los elementos positivos de la estructura vigente, para ponerlos en función de mejores niveles de vida para toda la sociedad.

En ese sentido, la siguiente propuesta de postneoliberalismo se trata de un enfoque para la estructuración y reestructuración de políticas, estrategias, proyectos, etc., que parte, por un lado, de un análisis de las consecuencias del neoliberalismo para la superación de éstas a partir de contrarrestar sus causas; y por otro, de la integración del paradigma del Desarrollo Humano con otras corrientes de pensamiento que permitan enfatizar aspectos sociales abandonados por el modelo vigente; y contribuyendo así a una adecuada transición.

En base a dicha construcción teórica, posteriormente se proponen acciones concretas de política económica y social, que en primera instancia buscan asegurar la vida y el bienestar de todos los componentes de una sociedad; y que, además, puedan monitorearse con mejoras en los niveles de desarrollo humano y otros elementos que han sido identificados como fundamentales.

#### **3.1. Propuesta de Enfoque Teórico: Postneoliberalismo de Desarrollo Humano**

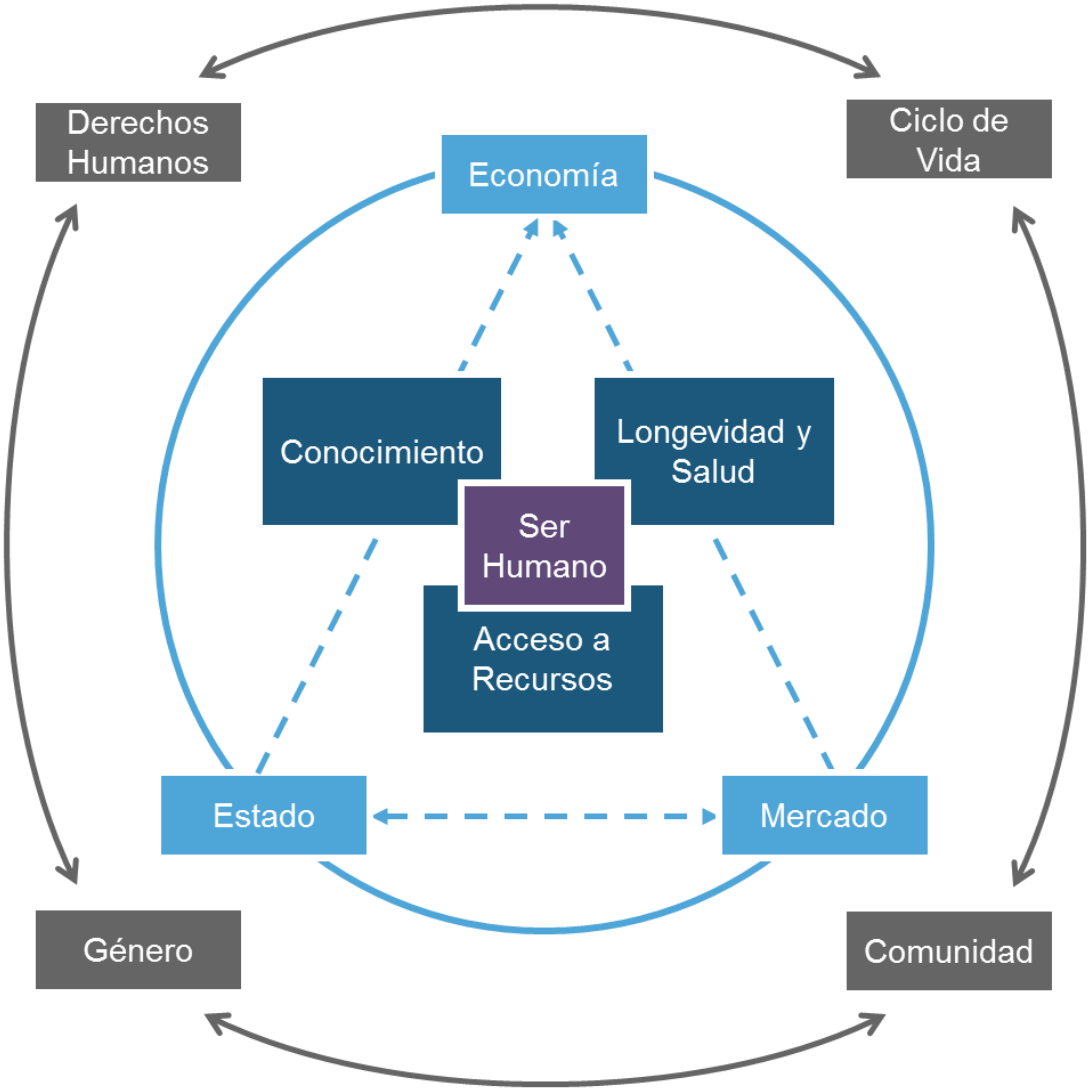
La propuesta teórica que será desarrollada a continuación parte de dos aspectos principales. En primer lugar, del reconocimiento de los efectos negativos consecuentes del modelo neoliberal y sus distintas modalidades, de manera que se justifica la necesidad de superarle, en función de promover una mejor calidad de vida a los seres humanos a nivel individual y colectivo. En segundo lugar, parte de un esfuerzo de integración del Desarrollo Humano con otras corrientes de pensamiento, para así establecer una propuesta que supere las críticas y dificultades que se atribuyen al paradigma.

En ese sentido, en la **figura 8** se plasma la propuesta de postneoliberalismo de manera esquematizada, siendo el elemento más importante la ubicación del ser humano al centro de toda la construcción teórica. A partir de este, se establecen las dimensiones de Desarrollo

Humano como ejes de intervención, en el sentido que cualquier acción sobre estos elementos influye positivamente en la satisfacción directa o indirecta de las necesidades humanas que aseguran la vida digna.

Por otra parte, se plantean tres ejes de acción: Estado, mercado y economía; que como será explicado posteriormente, mantendrán cierta jerarquía que permita la recomendación de acciones concretas orientadas a los tres ejes de intervención. Finalmente, resulta necesario el establecimiento de cuatro ejes transversales (derechos humanos, ciclo de vida, género y comunidad) que deben ser incluidos en las derivaciones de esta conceptualización.

**Figura 8.** Esquemmatización del Postneoliberalismo del Desarrollo Humano



Fuente: elaboración propia.

### 3.1.1. El Núcleo del Postneoliberalismo: El Ser Humano

En el neoliberalismo, y más a fondo en el paradigma neoclásico, predomina una visión reduccionista del ser humano en función de sus preferencias y de su racionalidad costo-beneficio (o medio-fin). No obstante, como explican Hinkelammert y Mora (2008), esta racionalidad dominante es irracional, ya que las preferencias de los individuos solo pueden priorizarse después de asegurar la vida misma. Dicha afirmación parece ser ignorada por la ideología neoliberal al “sacralizar” las relaciones sociales de producción capitalistas, a las que se atribuyen los crecientes niveles de desigualdad, exclusión social y otras problemáticas que afectan la vida del ser humano.

Adicionalmente, desde otras disciplinas sociales se ha comprobado, vía empirismo, que las personas no tienen preferencias bien formuladas al tomar decisiones que sean coherentes con la noción de utilidad neoclásica. Ariely y Norton (2008) descubren que las decisiones son altamente sensibles a factores situacionales que no necesariamente tienen relación directa con la utilidad; y éstas no solo son afectadas por una utilidad “estable”, sino también por la utilidad de comportamientos pasados<sup>10</sup>, de manera que las acciones son tanto causa como consecuencia de las preferencias. De igual forma, al estudiar el costo de oportunidad (abordado como elemento de la racionalidad en cuestión) se ha demostrado que la toma de decisiones está restringida por elementos explícitos al momento de realizarlas, ignorando completamente la información que permanece implícita. Así, los patrones de consumo pueden ser fácilmente manipulados a través de diferentes técnicas de mercadeo; y no por el análisis del costo de oportunidad que intrínsecamente se le atribuye al ser humano en el paradigma neoclásico (Frederick et al., 2009).

Entonces, en base a lo descrito, es válido afirmar que:

*“Para ‘elegir’, antes que nada hay que poder vivir, y para ello hay que aplicar un criterio de satisfacción de las necesidades a la elección de los fines. Estrictamente hablando, el ser humano (en cuanto sujeto corporal) no es libre para elegir (preferencias), sino libre para satisfacer sus necesidades. El que las pueda satisfacer en términos de sus preferencias*

---

<sup>10</sup> Este fenómeno se conoce como “Self-Herding” y hace referencia a cómo las decisiones, a partir de una primera experiencia, son influenciadas por la satisfacción experimentada al haber incurrido en las acciones que implican dichas decisiones. Así, el comportamiento pasado representa un punto de partida arbitrario del cual se calcula la utilidad subsecuente de las futuras decisiones de las personas (Ariely y Norton, 2008).

*forma parte de su libertad, pero necesariamente, ésta es una parte derivada y subordinada” (Hinkelammert y Mora, 2008).*

Así, como primer paso para la construcción de la propuesta postneoliberal, se plantea al ser humano como elemento central de toda acción, bajo una **racionalidad reproductiva** que reconoce la necesidad concreta y real de mantener la vida frente a la constante amenaza de la muerte; y que subordine la racionalidad costo-beneficio, sin necesidad de su completa eliminación. En ese sentido, el ser humano se plantea como un sujeto natural, corporal y con necesidades reales, que al ser satisfechas permiten la reproducción de las condiciones materiales (ecológicas, económicas y culturales) que hagan posible una vida plena y sin exclusión (Hinkelammert y Mora, 2008).

Dentro de esta visión antropológica, cabe establecer que la libertad humana se plantea como positiva, no coercitiva y en base al derecho de vivir, de manera que permita el cumplimiento de dos aspectos. Primero, establecer una relación coherente con el paradigma de Desarrollo Humano, en su búsqueda del fortalecimiento de las capacidades de las personas para ser y hacer en base a sus aspiraciones. Y segundo, que esta libertad no se someta ciegamente a una ley del valor, sino que permita un “control consciente” sobre ella en función del criterio de la vida de toda la humanidad y de la naturaleza (Hinkelammert y Mora, 2008). Respecto al primer punto, conviene aclarar que para esta propuesta de postneoliberalismo, el fortalecimiento de las capacidades humanas (a nivel individual) no se considera como la única vía para alcanzar mejores niveles de bienestar. Por ejemplo, podrían plantearse casos en que los mejores niveles de vida puedan alcanzarse a través de esfuerzos de toda una comunidad; o por cambios en las estructuras de poder económico, político, ideológico, etc.

Ahora bien, desde esta perspectiva es necesario aclarar que las necesidades humanas no se reducen a necesidades fisiológicas. Como Hinkelammert y Mora (2008) explican, “se trata más bien de necesidades antropológicas (materiales, culturales y espirituales), sin cuya satisfacción la vida humana sencillamente no sería posible”. De esa forma, resulta útil la categorización de las necesidades humanas que realiza Max Neef (citado en Hinkelammert y Mora, 2008) presentada en el **cuadro 20** junto a sus respectivos satisfactores. Esta clasificación no sólo se plantea como una sistematización de necesidades, sino también para demostrar la complejidad de la reproducción de la vida humana (y la naturaleza) que se deja de lado en la visión economicista o reduccionista del modelo predominante.

**Cuadro 20.** Categorización de Necesidades Humanas y sus Satisfactores

	Necesidades	Satisfactores
Axiológicas	Subsistencia	Salud física, salud mental, alimentación, trabajo, procreación.
	Protección	Cuidado, seguridad social, familia.
	Afecto	Autoestima, amistades, pareja, acariciar, hogar.
	Entendimiento	Conciencia crítica, maestros, estudiar, escuelas.
	Participación	Adaptabilidad, derechos, responsabilidad, cooperación.
	Ocio	Despreocupación, juegos, diversión, tiempo libre.
	Creación	Pasión, inventiva, habilidades, construcción, idear.
	Identidad	Pertenencia, hábitos, compromisos, actualización.
	Libertad	Autonomía, determinación, rebeldía, igualdad de derechos.
Existenciales	Ser	Atributos personales o colectivos.
	Tener	Instituciones, normas, mecanismos, herramientas.
	Hacer	Acciones personales o colectivas.
	Estar	Espacios y ambientes.

Fuente: elaboración propia en base a Max Neef (citado en Hinkelammert y Mora, 2008).

En base a las categorías planteadas, se hacen posibles diversas combinaciones de necesidades que se establezcan como básicas para la reproducción de la vida, o secundarias que se logran como consecuencia del cumplimiento de las primeras. Para la presente propuesta, con la intención de integrar el postneoliberalismo con el paradigma de Desarrollo Humano, se establecen tres necesidades básicas que de alguna manera se han expuesto en el cuadro anterior: salud, conocimientos y acceso a recursos.

### 3.1.2. Ejes de Intervención

Con el establecimiento del ser humano al centro de esta propuesta, y reconociéndose la importancia de asegurar su vida a través de la satisfacción de necesidades materiales, es posible entonces el planteamiento de tres ejes de intervención principales que sean coherentes con el paradigma de Desarrollo Humano. De esa forma, se asegura que el cumplimiento de estos aspectos básicos trascienda a la satisfacción de otras necesidades y que, a su vez, permita la potenciación de capacidades humanas en pro de su desarrollo.

#### 3.1.2.1. Acceso a Recursos

Dentro del paradigma de Desarrollo Humano, como se explicó anteriormente, se establece que el acceso a recursos en sí mismo no es suficiente, en la medida en que estos deben de

ser orientados a la potenciación de las capacidades de los seres humanos, tomando en cuenta su libertad de ser y hacer. No obstante, para esta construcción del postneoliberalismo cabe incorporar la necesidad de reconocer la existencia del ser humano como un ser social, de manera que su vida en comunidad permita el ejercicio pleno de sus capacidades en función de la reproducción individual y del entorno que le rodea (incluyendo la naturaleza).

En ese sentido, debe darse énfasis en la racionalidad reproductiva del ser humano, abordado como un ser social. Así, la importancia de establecer el acceso a recursos como una de las necesidades más importantes a satisfacer, recae en cómo este da paso a la satisfacción directa o indirecta de otras necesidades antes plasmadas en el **cuadro 20**.

Por tanto, frente a la intención descrita es importante superar los procesos de mercantilización y el reduccionismo económico preponderante del modelo neoliberal, tal como describen Hinkelammert y Mora (2008). Así, es posible que el acceso a recursos siempre permanezca subordinado a la obligación de asegurar la vida de las personas, permitiendo a su vez la potencialidad de capacidades u otras vías que estén orientadas a mejorar el nivel de vida de las personas.

### **3.1.2.2. Longevidad y Salud**

El concepto de salud humana, su significado e implementación deben de ser de extrema importancia en cualquier sociedad. Bajo el neoliberalismo se reconoce que el acceso a la salud es un derecho inalienable del ser humano y por ende, es un importante indicador del nivel de satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, este derecho representado y proporcionado por el Estado no ha sido satisfecho en su totalidad. Se ha comprobado que la calidad de la alimentación, la cobertura médica, la vivienda, el trabajo, la educación y el ambiente no han logrado niveles óptimos de satisfacción en la sociedad (Rojas et. Al, 2003).

Asimismo, se reconoce que el mayor obstáculo para alcanzar salud en los pueblos de América Latina, es la pobreza. Sin embargo, la principal dificultad para mejorar el acceso a este servicio es la falta de equidad en el sector salud y el acceso a los servicios de asistencia sanitaria (Rojas et. Al, 2003).

De esta manera, la imposibilidad de acceder a las necesidades básicas es sinónimo de deterioro de la salud y pronóstico de peligro y daño. Para esta concepción de postneoliberalismo, se establece que la comunidad organizada con apoyo del Estado debe, de forma ineludible e indelegable, generar los mecanismos a través de los cuales se brinden

las posibilidades del acceso a la salud a todo ser humano en concordancia con su racionalidad reproductiva, desde sus primeros años de vida y permitiendo un desarrollo integral, especialmente para aquellos que más lo necesiten.

### **3.1.2.3. Conocimiento**

Uno de los principales pilares para esta concepción de postneoliberalismo es el conocimiento, entendido como un elemento que forma a los ciudadanos y permite el desarrollo de sus cualidades y capacidades a lo largo de la vida. En esa línea, el fortalecimiento del conocimiento a través de la educación es fundamental, construyéndose a partir de un enfoque que vaya más allá de impartir clases y que esté planificada en función de la enseñanza plena y formativa del individuo, a su vez complementada por acciones de toda la comunidad educativa.

En este sentido, es necesario cambiar el rumbo del sistema educativo impartido en el neoliberalismo y construir uno en donde la educación sea inclusiva, considerando a sectores que puedan aportar positivamente a la educación. A su vez, el aprendizaje debe estar orientado al “saber” y no sólo para el desarrollo de capacidades para aplicarlas en actividades laborales específicas, que reducen a las personas a un factor económico adicional. En concordancia con el establecimiento del ser humano al centro de esta propuesta, cabe plantear que la educación es un elemento que debe ser garantizado para abonar a la satisfacción de otras necesidades humanas, partiendo de la noción que mayor formación educativa facilita el acceso a recursos y contribuye al bienestar del ser humano.

De esa forma, Arteaga (2010) señala que la educación debe orientarse hacia una formación que permita a las personas desempeñarse en el mundo laboral, pero además, ser plenos sujetos sociales capaces de enfrentarse respetuosamente a la diversidad a la que son expuestos en el mundo globalizado, sin perder su propia identidad. Para ello, es necesario que el capital financiero se coloque al servicio del desarrollo y no al servicio del mercado, que se eduque en función de la sostenibilidad ambiental; y que se fortalezcan las prácticas que deriven en una vida plena en comunidad, como las normas de comportamiento, los niveles de confianza, los valores, etc.

Ahora bien, el principal responsable de impulsar y promover esta visión es el Estado, que al articularse con el resto de sectores puede proveer servicios educativos de calidad. Por otra parte, el mercado debe adaptarse al nuevo enfoque educativo que va más allá de la necesidad de mano de obra barata y eficiente. No debe perderse de vista que la satisfacción de



necesidades humanas abarca más que lo material, por lo que las acciones de todos los actores involucrados en la educación deben incorporar mejoras culturales, sociales, ideológicas, etc.

### **3.1.3. Ejes de Acción**

Los tres ejes de acción identificados para esta propuesta de postneoliberalismo son el Estado, el mercado y la economía. Cabe aclarar que tanto el Estado como el mercado serán abordados bajo un mismo nivel de importancia, de manera que ninguno se vea subordinado al otro y se sustituya el conflicto entre ambos que predomina en la hegemonía neoliberal, es decir, sustituir la predominancia del mercado por una relación de complementariedad. No obstante, estos componentes estarán en función de la economía, entendiéndose ésta como la base de una superestructura que contenga la esfera social, política, ideológica, cultural, etc.

#### **3.1.3.1. El Estado**

En el postneoliberalismo, el Estado debe de ser concebido más allá de su función de regular y subordinar al mercado. Tal como lo plantean Almeida y Johnston (citados en Grugel y Riggiozzi, 2012), se debe sustituir el concepto monocromático de más o menos intervención estatal, por una conceptualización que plantee la responsabilidad moral del Estado de respetar y asegurar los derechos de los ciudadanos, al igual que asegurar el crecimiento y el buen posicionamiento de la economía en el marco global.

En ese sentido, en un primer momento debe superarse la visión economicista predominante, ya que ésta da lugar a ignorar factores sociales y políticos que están inextricablemente vinculados con la calidad de vida. Para ello, resultaría útil una estructura legal que facilite la construcción de un marco regulatorio del mercado y el establecimiento de metas redistributivas y metas económicas indirectas (como la protección contra la violencia). Además, debería de contribuir a la superación de la inequidad de género; y a restringir la actividad económica que afecta al medio ambiente y a la vida en comunidad (Glivanos, 2008).

Debe buscarse, además, que la intervención estatal sea fuerte, en el sentido que los cambios realizados sean a nivel estructural y no coyuntural, con énfasis en las transformaciones de la estructura productiva, la tecnología y las instituciones. Para ello, según Chang (citado en Bárcena y Prado, 2015) deben de cumplirse dos condiciones: primero, proveer una visión de largo plazo y de construcción de nuevas instituciones; y segundo, mediar en la resolución de conflictos que surgen durante el proceso de cambio estructural.

En términos funcionales, el Estado debe de ser competitivo (con énfasis en el crecimiento interno), transparente y con mejores mecanismos de rendición de cuentas, evitando el monopolio de la burocracia en las partidas presupuestarias (Bresser citado en Bárcena y Prado, 2015). En ese sentido, a nivel interno deben de evitarse las prácticas clientelistas y fomentar los procesos de contratación meritocráticos. Además, debe promoverse la efectiva articulación entre los tres órganos del Estado, de manera que el funcionamiento del Órgano Ejecutivo no se vea afectado por los cambios de gobierno; que el Órgano Legislativo sea proactivo y constructivo (Stein et al., 2005).

### **3.1.3.2. El Mercado**

Para esta propuesta de postneoliberalismo, es necesario que el mercado esté orientado al fomento de la competitividad en base a cambios estructurales que dinamicen la actividad económica, donde cabe la racionalidad medio-fin vigente en el modelo neoliberal, pero siempre subordinada a la racionalidad reproductiva que ubica al ser humano al centro de toda acción (Hinkelammert y Mora, 2008). Dicha competitividad debe de hacer énfasis en el progreso tecnológico, sin dejar de lado la importancia de buenas prácticas competitivas y el fortalecimiento de la industria nacional.

Además, los resultados de la actividad del mercado deben de estar en función de prácticas redistributivas lideradas por el Estado, buscando fomentar la equidad e igualdad social, alcanzando así un enfoque distinto al que se ha experimentado desde procesos de industrialización (Bárcena y Prado, 2015). En ese sentido, se busca superar el enfoque de producir directamente para el mercado, por la producción para satisfacer las necesidades humanas que aseguren la vida, sin necesidad de abandonar los principios de eficiencia y competitividad.

En términos prácticos, el mercado debe de funcionar bajo la regulación de instituciones eficientes, con el fin de evitar la prolongación de los problemas consecuentes del modelo neoliberal. Dicha regulación, no obstante, no debe tratarse de una intervención que perjudique a las fuerzas del mercado, sino que sostenga y fortalezca su actividad.

### **3.1.3.3. La Economía**

En primer lugar, debe recalcarse que tanto el mercado como el Estado deben de estar en función de la economía, principalmente porque se considera como el elemento central de una superestructura que deriva en otras esferas importantes (social, política, cultural, etc.). En ese

sentido, cualquier acción que se establezca para afectar a la economía, influye directa o indirectamente en el resto de aspectos que son incluidos en la propuesta postneoliberal, basada en la satisfacción de necesidades humanas para asegurar su reproducción. Cabe aclarar que esta relación de la economía con otras estructuras no necesariamente es unidireccional, ya que, por ejemplo, la esfera política y/o ideológica puede influir en las decisiones orientadas al ámbito económico de las sociedades.

Por tanto, la construcción teórica de Hinkelammert y Mora (2008) de “Economía para la Vida” es compatible con esta conceptualización, planteándose entonces que la economía es un “método que analiza la vida real de los seres humanos en función de esta misma vida y de la reproducción de sus condiciones materiales de existencia (económicas, ecológicas y culturas)”.

Con lo anterior expuesto, resulta clara la necesidad de superar la tendencia a excluir los aspectos sociales y políticos de la esfera económica, tal como se ha experimentado en el modelo neoliberal. De igual forma, debe prestarse atención al carácter normativo de la economía, más allá de los tecnicismos que pueden surgir del carácter positivo y la excesiva atención que se brinda a aspectos macroeconómicos.

#### **3.1.4. Enfoques Transversales**

Los enfoques transversales del postneoliberalismo hacen referencia a elementos específicos que deben de ser incorporados, directa o indirectamente, en la planificación, monitoreo y evaluación de las distintas acciones que se deriven de esta construcción teórica. Como se describe a continuación, los que interesan son cuatro: derechos humanos, ciclo de vida, género y comunidad.

##### **3.1.4.1. Enfoque de Derechos Humanos**

De acuerdo al PNUD (2007), este enfoque se refiere a la aplicación de normas y estándares de DDHH internacionalmente legislados, en la planificación, monitoreo y evaluación de políticas y prácticas orientadas al desarrollo y a la reducción de la pobreza. En ese sentido, los derechos son entendidos como:

*“Garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos de las acciones y omisiones que interfieren con sus libertades y derechos fundamentales y con la dignidad humana. Como se encuentran codificados en los ordenamientos jurídicos*

*internacionales, regionales y nacionales, los derechos humanos comprenden los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” (PNUD, 2007).*

A su vez, se reconoce que los DDHH poseen valor intrínseco, que al ser aplicados deben de cumplir con varios principios:

- **Universalidad, no discriminación y atención a los grupos vulnerables.** Esto implica que todos los individuos deben recibir acceso a todos los procesos y beneficios de la asistencia al desarrollo y a los bienes y políticas públicas, independientemente de sus atributos personales (PNUD, 2007).
- **Participación, empoderamiento y transparencia.** En el marco internacional se establece que todas las personas y los pueblos poseen el derecho a participar en diversos procesos civiles, económicos, sociales y políticos cuyas decisiones o acciones afecten sus vidas; y a su vez, incrementando la sensibilización hacia los compromisos e incumplimientos de los gobiernos (PNUD, 2007).
- **Rendición de cuentas.** Éste principio se fortalece a través de la identificación explícita de “titulares del deber” y “titulares de derechos”; y los vínculos de rendición de cuentas entre ambos grupos. De acuerdo a PNUD (2007), los titulares del deber son las partes interesadas con la responsabilidad principal de tomar medidas para garantizar que los DDHH sean respetados, protegidos y satisfechos para todos; mientras que los individuos y las comunidades son quienes conforman los titulares de derechos.
- **Indivisibilidad e interdependencia.** Se reconoce que ningún derecho humano es inferior a otro. “Los derechos económicos, sociales y culturales deben ser respetados, protegidos y cumplidos en las mismas condiciones que los derechos civiles y políticos” (PNUD, 2007). Además, la interdependencia hace referencia a que el cumplimiento de un derecho depende y contribuye al cumplimiento del otro.

Ahora bien, para la construcción del postneoliberalismo cabe explicitar la necesidad de superar completamente el enfoque de derechos de John Locke, planteada por Hinkelammert (2003) como la “inversión de derechos humanos”<sup>11</sup> en función de proyectos de dominación y que

---

<sup>11</sup> A grandes rasgos, la inversión en derechos humanos se refiere a cómo las personas/Estados/instituciones con poder hegemónico justifican la violación de derechos humanos de terceros en pro de la conservación de los mismos (Hinkelammert, 2003).

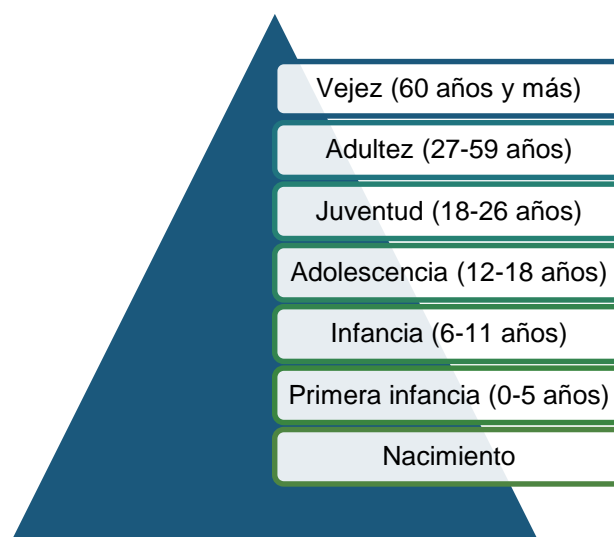
establece el derecho a la propiedad privada al centro del enfoque, en detrimento del ser humano.

### 3.1.4.2. Enfoque de Ciclo de Vida

El enfoque de ciclo de vida permite entender las vulnerabilidades y oportunidades de invertir durante etapas tempranas del Desarrollo Humano, reconociendo que las experiencias se acumulan a lo largo de la vida y que las intervenciones en una generación repercutan en las siguientes. Además, permite mejorar el uso de recursos escasos, facilitando la identificación de riesgos y brechas, y la priorización de intervenciones claves según el grupo que se encuentre en situación de vulnerabilidad (MINSALUD, 2015).

El ciclo vital puede dividirse en diferentes etapas del desarrollo, aunque no deben tomarse de forma absoluta y recordar que existe diversidad individual y cultural, inclusive en países pequeños. Sin embargo, la clasificación más común se resume en la **figura 9**.

**Figura 9.** Etapas del Ciclo de Vida



Fuente: elaboración propia en base a MINSALUD (2015).

El acercamiento de una persona a la etapa de vejez, considerando el ciclo vital, permite reconocer la heterogeneidad de las personas mayores y como ésta aumenta con el tiempo. Sería ideal que las intervenciones que crean ambientes de ayuda fomenten opciones saludables importantes en todas las etapas de la vida. Por ejemplo, un envejecimiento activo es la consecuencia de potenciar las oportunidades de salud, participación y seguridad a lo

largo del ciclo de vida, buscando un mayor bienestar físico, social y mental acorde con las necesidades, deseos y capacidades de cada persona (MINSALUD, 2015).

Asimismo, es importante recalcar que el ciclo de vida aborda las etapas del ciclo vital en términos de vulnerabilidad, incluyendo la pobreza, salud, acceso a recursos, educación, etc., que afectan a las personas en cualquier edad (MINSALUD, 2015).

### **3.1.4.3. Enfoque de Género**

El término “género” fue acuñado por el feminismo norteamericano como referencia a la “construcción social del sexo” en la segunda mitad del Siglo XX. Este hecho formó un todo del que emerge un enfoque propio y transversal, entrecruzado con otras disciplinas enriqueciéndolas y dotándolas de un punto de vista reflexivo, crítico, que contribuya al conocimiento de la realidad, del objeto o sujeto de estudio (Papí, 2003).

Este enfoque contribuye a derrocar aquellos argumentos biológicos en los que se basaban las desigualdades sociales entre hombres y mujeres. El sexo es una propiedad física o biológica, fruto de la naturaleza y no de la sociedad. Por ejemplo, no es casualidad que la mujer se asocie con poseer la sensibilidad necesaria para el cuidado de los hijos en contraposición al hombre, ya que es mujer quien contiene la maternidad (Papí, 2003).

Así, el género alude ciertas atribuciones estereotipadas representadas, al menos por dos dimensiones: lo femenino y lo masculino, asociadas por proceso cultural al sexo. Desde este punto de vista el género sería el significado o contenido anclado socialmente, es decir, la construcción social del sexo (Papí, 2003).

Estas aclaraciones son importantes porque permiten insistir en que el sexo y el género no son sinónimos. Sin embargo, es frecuente la asociación del género, exclusivamente, con la mujer. Esto conduce a una confusión de este concepto y, además, a una reducción de perspectiva. Se entiende, a pesar de todo, que los estudios de género, por su posición reivindicativa hacia las desigualdades y a su contenido teórico feminista, se deben centrar en la relación asimétrica entre hombres y mujeres dentro de las sociedades (Maurizio, 2010).

Hasta aquí, es posible identificar la necesidad de ir más allá de la perspectiva neoliberal respecto al enfoque de género. Se necesita vincular no solo lo masculino con aquellas características ubicadas dentro de la esfera del mercado, sino que se debe incluir a las mujeres dentro de ésta y no solo vincularlas con la prácticas de cuidado, ya que actualmente se ha

utilizado el mercado y el cuidado como un sistema de relaciones bien diferenciados, buscando una postura integradora entre ambos.

Asimismo, es necesario superar las desigualdades en el goce y el ejercicio de los derechos entre hombres y mujeres que producen un conjunto de brechas de género, alcanzando así el empoderamiento de las mujeres que permita su integralidad y superando a su vez el sistema de relaciones diferenciado actualmente predominante.

#### **3.1.4.4. Enfoque Comunitario**

De acuerdo a Hinkelammert y Mora (2008), luego de plantear la necesidad de asegurar la corporalidad del ser humano (su vida), debe tenerse en cuenta que ésta sólo es posible dentro de la comunidad, entendiéndose como el nexo corporal entre las personas y de éstas con la naturaleza. En ese sentido, se justifica la necesidad del enfoque comunitario centrado en la solidaridad y la vida en armonía; superando así la predominancia del individualismo y egoísmo del modelo neoliberal, en tanto que:

*“La opción por la vida humana amenazada demanda una nueva solidaridad, aquella que reconoce que la opción por la vida del otro es la opción por la vida de uno mismo. El otro está en mí, Yo estoy en el otro. Es el llamado del sujeto, el grito del sujeto. En nombre de este sujeto, toda ley absoluta, y en especial la ley del mercado, debe ser relativizada con respecto a la posibilidad de vivir” (Hinkelammert y Mora, 2008).*

El desarrollo humano y social deben de estar íntimamente ligados, conformando una forma de organización que permita la vida de la comunidad, es decir, una organización donde las personas puedan desarrollarse como tales y donde puedan actuar como seres autónomos (Espejo, 2009) sin afectar la integridad de los demás. Así, debe existir un mutuo reconocimiento entre los seres humanos como seres naturales y necesitados, porque “cada ser humano depende del otro, sustenta al otro, participa en el desarrollo del otro, comulgando de un mismo origen, de una misma aventura y de un mismo destino común” (Hinkelammert y Mora, 2008).

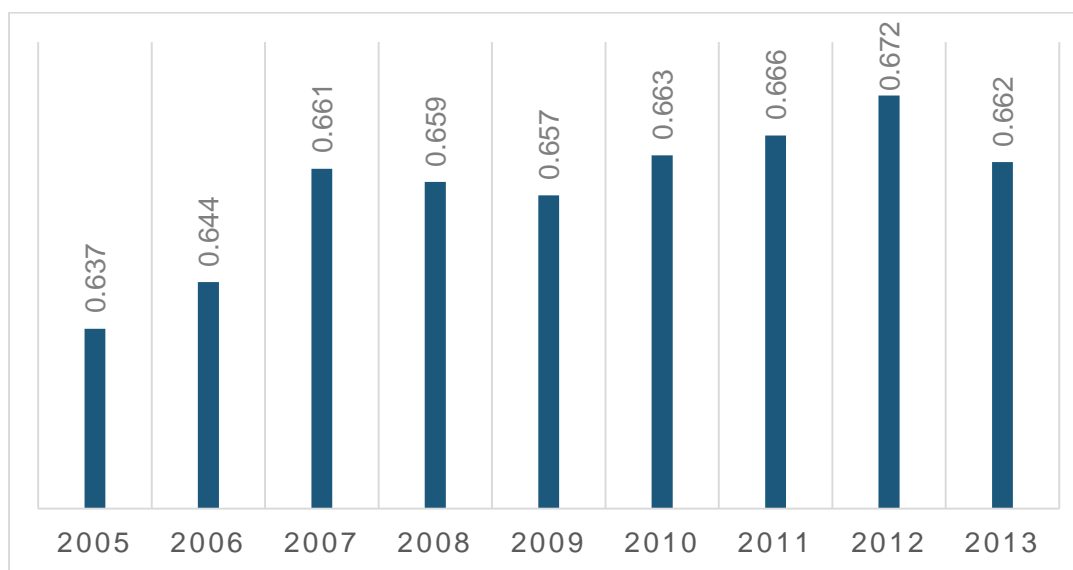
Finalmente, el Desarrollo Humano tiene sentido si se considera al ser humano como un organismo que está en contacto permanente con su medio ambiente social, donde las personas puedan participar y no ser alienadas por las instituciones con las cuales interactúan, permitiéndose a su vez la participación ciudadana y el desarrollo comunitario (Espejo, 2009).

### 3.2. Diagnóstico de Desarrollo Humano

Con el enfoque postneoliberal ya descrito, previo a plantear las recomendaciones que se deriven de éste, conviene revisar la evolución de los niveles de desarrollo humano en El Salvador, tomando como principal indicador el IDH y las últimas propuestas que se plantearon en el Informe sobre Desarrollo Humano 2014.

Entonces, interesa analizar la evolución del IDH (nueva metodología), tal como se plantea en la **gráfica 9**. Puede observarse que dicho índice ha aumentado en los últimos años, alcanzando su punto más alto en el año 2012 con un valor de 0.672. Sin embargo, estos aumentos han sido poco significativos, e incluso en 2013 se disminuyó el valor del índice a 0.662 (PNUD, 2014). De esta forma, el nivel de Desarrollo Humano de El Salvador se ha mantenido bajo la categoría de desarrollo medio, respecto al resto del mundo.

**Gráfico 9.** Evolución del IDH (Nueva Metodología) entre 2005-2013



Fuente: PNUD (2013)

Para analizar más detalladamente este indicador, en el **cuadro 21** se observan los componentes que lo conforman. En general se observa que todos los componentes han aumentado al comparar el último dato disponible (2012) con el año 2005. Los componentes que mejor han evolucionado son el INB per cápita, alcanzando un valor de US\$6,293.75 en el 2012; y la esperanza de vida al nacer, que ha aumentado casi un año en el período analizado. Por otro lado, los dos indicadores de escolaridad han crecido con bajo ritmo, pero esto puede atribuírsele al proceso paulatino de evolución de estos componentes. De esa forma, estos



elementos generan que el país se encuentre en la posición 115 de 187 países en el ranking de Desarrollo Humano 2014 (tal como se muestra en el **anexo 7**).

**Cuadro 21. Evolución de los Componentes del IDH (Nueva Metodología)**

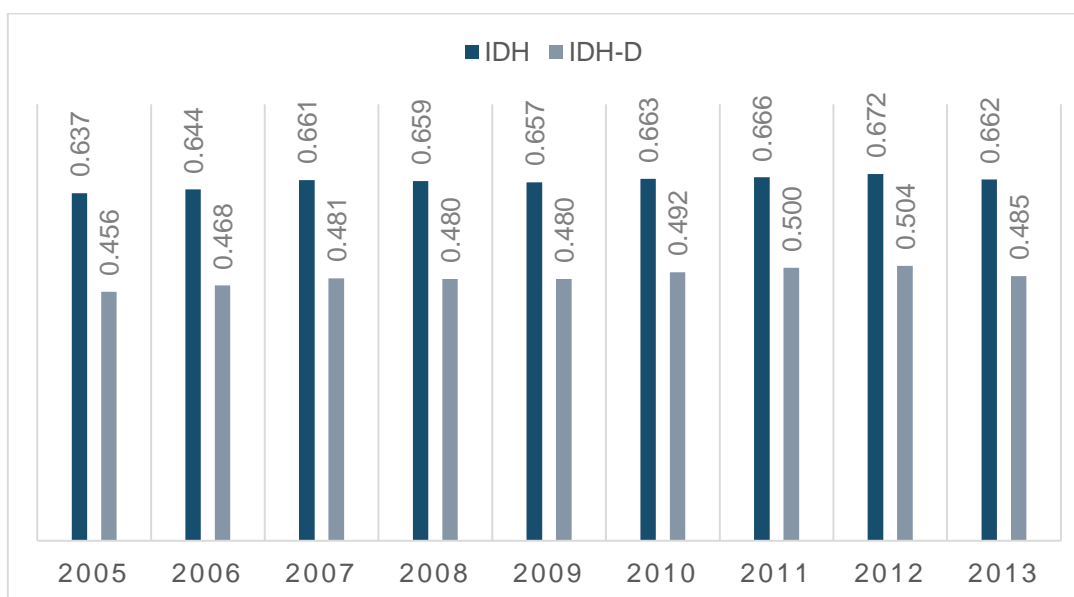
Componentes	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Esperanza de vida al nacer (años)	71.2	71.2	71.2	71.2	71.2	72.1	72.1	72.1
Promedio de escolaridad (años)	6.1	6.3	6.4	6.3	6.4	6.4	6.5	6.7
Años esperados de escolaridad	11.5	11.5	11.8	11.7	11.7	11.7	11.8	11.8
INB per cápita (PPA USD 2005)	4,936.52	5,295.74	6,840.75	6,738.98	6,409.02	6,621.44	6,700.90	6,293.75

Fuente: elaboración propia en base a PNUD (2013).

Ahora bien, al tomar en cuenta la distribución de la riqueza del país, puede hablarse del IDH-D, que representa una media nacional de los avances de desarrollo obtenidos en las tres dimensiones básicas que conforman al IDH, pero contabilizando la desigualdad. Este indicador va más allá de los logros promedio del país, en cuanto a las dimensiones tomadas en cuenta, y por tanto, muestra como éstos se distribuyen entre sus residentes (PNUD, 2015).

Según datos disponibles, en el Salvador el IDH-D ha aumentado junto al IDH, tal como se observa en el **gráfico 10**. No obstante, lo que realmente interesa es que efectivamente ha existido pérdida de Desarrollo Humano en los años analizados, ya que el IDH-D siempre ha sido menor que el índice original.

**Gráfico 10. Evolución del IDH-D Contrastado con el IDH**



Fuente: elaboración propia en base a PNUD (2013) y PNUD (2014).

Respecto a este hecho, cabe mencionar que el componente que ha sido más impactado por la desigualdad ha sido el ingreso, como es de esperarse. Esto es porque tanto la esperanza de vida y la educación se han mantenido relativamente constantes al evaluarse en base a la desigualdad. De esa forma, la pérdida global de Desarrollo Humano se ha mantenido entre 25% y 28%, tal como se plantea en el **cuadro 22**.

**Cuadro 22.** Pérdida Global de Desarrollo Humano por Desigualdad

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Pérdida Global (%)</b>	28.3	27.2	27.2	27.1	27.0	25.9	25.0	25.0	26.70

Fuente: PNUD (2013) y PNUD (2014)

Este indicador, y sus componentes, puede ser útiles como guía para los gobiernos que buscan entender las desigualdades existentes entre los habitantes de un país, además del peso que se pueda tener en la pérdida general de la desigualdad (PNUD, 2015).

Ahora bien, en base a la evolución de estos indicadores, y a otros elementos específicos de la realidad nacional, el PNUD plantea una serie de propuestas de política que buscan posicionar a las personas al centro de toda acción y alcanzar mayores niveles de Desarrollo Humano.

### **3.2.1. Propuestas del Informe sobre Desarrollo Humano 2013**

En primer lugar, PNUD (2013) plantea ciertos principios para diseñar y formular políticas públicas transformadoras que superen la jerarquía y separación existente entre política económica y política social. Dentro de estos principios se enfatizan los enfoques de género y de ciclo de vida (tal como se describieron anteriormente), así como la importancia de orientar acciones hacia la atención del hogar, la educación de calidad, el trabajo decente y el ejercicio de la ciudadanía. Además, se plantea un “contrato generacional” basado en el ahorro, buscando evitar más endeudamiento; y la evaluación del impacto de las políticas con criterios de costo-beneficio y visión de largo plazo. Por último, respecto a este elemento, se recomiendan mejorar los servicios públicos a través de una burocracia eficaz y del fortalecimiento de las instituciones.

Luego, se propone construir una nueva noción de ciudadanía, partiendo de una política cultural que cumpla tres aspectos: cambiar la “manera de ser” de los miembros de la sociedad, formar un nuevo ciudadano “empoderado, dueño de su destino, consciente de su responsabilidad cívica y orgulloso de su identidad nacional” (PNUD, 2013); y construir cohesión social. La importancia de esta política recae en la construcción de un colectivo social que se involucre

más activamente en los procesos políticos del país. Para ello, se plantean acciones concretas como la construcción de elementos de identidad común, el desarrollo de elementos de orgullo nacional, la construcción de una relación Estado/ciudadanía, entre otros (PNUD, 2013).

Vinculado a lo anterior, se recomienda la formulación de una política social productiva al servicio del bienestar de las personas y con tres finalidades: potenciación, promoción y productividad. A pesar del impacto de esta política en diversos ámbitos, la propuesta se centra en el hogar (y su hábitat) y la educación. Respecto al hogar, se establece que vivir dignamente es un derecho que se cumple “cuando la persona se desarrolla en un hábitat que le garantiza un estándar de vida adecuado a ella y a los suyos” (PNUD, 2013). Frente a un diagnóstico desfavorable, PNUD (2013) plantea tres objetivos: eliminar el déficit habitacional, fortalecer y coordinar la institucionalidad del sector; y realizar reformas estructurales que garanticen el hábitat digno. Específicamente para el primer objetivo, se proponen acciones concretas como la creación de un fondo de ahorro programado para la vivienda, el fortalecimiento del rol del Instituto de legalización de la propiedad, entre otros.

Respecto a la educación, esta se plantea como un elemento fundamental para que las personas tengan oportunidades reales de desarrollarse con éxito en la vida, tanto en el ámbito laboral como en el espacio de participación ciudadana (PNUD, 2013). Nuevamente, el diagnóstico en este tema es poco favorable, sobre todo en temas de calidad, cobertura y escolaridad; por lo que se proponen cuatro objetivos orientados a una educación inclusiva y transformadora: establecer un pacto por la educación, garantizar la calidad docente y establecer sistemas de evaluación permanentes; universalizar la educación desde preescolar hasta bachillerato; y vincular la escuela con el mercado laboral (PNUD, 2013). Entre otros elementos que deben perseguirse se destaca el acceso universal, el respeto a diferencias, la promoción a la creatividad y desarrollo de la cultura; y la creación de conciencia de identidad colectiva.

Por el lado de la política económica, se afirma que ésta debe estar centrada en el ser humano, por lo que:

*“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” (PNUD, 2013).*

En ese sentido, los desafíos identificados son las altas tasas de subutilización laboral y de empleo informal, la baja tasa de participación laboral femenina (y su falta de equidad de remuneraciones), la pérdida sistemática del poder adquisitivo del salario mínimo; y pérdidas de competitividad. Para poder superar estos problemas, se propone una estrategia de competitividad sistémica que impulse varias acciones que, simultáneamente, reduzcan los costos de producción nacionales y aumenten la productividad de bienes y servicios transables, buscando convertir al país en una potencia exportadora de alto desarrollo humano (PNUD, 2013). De esa forma, se busca priorizar acciones en seis pilares claves de los cuales se derivan intervenciones concretas:

1. Formalización de los mercados laborales.
2. Desarrollo logístico.
3. Aumento sostenido de la productividad y nueva política salarial.
4. Círculo virtuoso de ahorro-inversión y crecimiento.
5. Apuestas productivas.
6. Mejoramiento del clima de inversión.

Finalmente, interesa mencionar que PNUD (2013) reconoce que sus propuestas requieren enormes exigencias presupuestarias, frente a insuficientes recursos de financiamiento del Estado (por bajo crecimiento, creciente endeudamiento, baja capacidad de recaudación y debilidad institucional). Sin embargo, se identifican dos razones principales para la baja recaudación: el grave déficit en cultura fiscal y la estructura económica mayoritariamente informal. En ese sentido, para enfrentar los problemas fiscales se propone generar incentivos para formalizar la estructura de la economía, fortalecer instituciones para impedir la ilusión fiscal; y cambios culturales que creen conciencia fiscal basada en la responsabilidad y la solidaridad (PNUD, 2013).

### **3.3. Propuestas de Acciones de Política**

En coherencia con esta investigación, a continuación se presentan propuestas de acciones de política económica y social agrupadas en los ejes de intervención. De igual forma, se busca incorporar los elementos descritos en la propuesta de postneoliberalismo y proponer una serie de indicadores para el monitoreo y evaluación de las acciones propuestas, que en última instancia impacten positivamente los componentes que constituyen el IDH y otros elementos de igual importancia.

### 3.3.1. Propuesta para el Acceso a Recursos

En base a la propuesta de PNUD planteada anteriormente y en la evaluación del PATI como programa de transferencia monetaria condicionada, resulta válido argumentar que acciones orientada al empleo son fundamentales para alcanzar mejores niveles de desarrollo humano. El desafío entonces es adecuar dicha política a los lineamientos postneoliberales que se han definido, donde el ser humano y la reproducción de su vida se mantengan al centro de toda acción. Para ello, se propone lo siguiente:

- Fomentar la articulación entre Estado y mercado, donde el primero facilite los procesos de formalización a través del fortalecimiento institucional (que implica la simplificación y mayor eficiencia de trámites); y el segundo asegure bases de competencia justa para permitir la creación de diversas fuentes de empleo y promoviendo más inclusión en los beneficios del desarrollo.
- Elaborar un marco legal para el establecimiento de salarios más justos y adecuadas medidas de seguridad social, con especial énfasis en el enfoque de género y de ciclo de vida; y adecuándose al dinamismo de la actividad económica para asegurar la vida digna y no sólo rentabilidad. En esta línea, deben superarse problemáticas como la inequidad en la remuneración entre hombres y mujeres (realizando la misma actividad), la deficiente cobertura de protección social a los adultos mayores, a los jóvenes que no encuentran empleo y a las empleadas domésticas; y las amplias brechas existentes entre la remuneración del trabajo rural y urbano.
- Promover el empleo formal para aprovechar los esfuerzos realizados en otras dimensiones de la vida humana (como la educación, buena salud, etc.). Medidas más específicas pueden ser el establecimiento de procesos flexibles para la incorporación de las personas al mercado formal (en el pago de impuestos, acceso a los sistemas de seguridad social, etc.), generar espacios e incentivos para promover la creación de empleo de las empresas, apoyar el emprendedurismo y fortalecer su posibilidad de generar encadenamientos productivos nacionales, etc.
- Socializar los marcos legales especiales<sup>12</sup> para valorizar el rol de la mujer en la sociedad, superar las tradiciones patriarcales que truncan su capacidad de

---

<sup>12</sup> En dicho marco legal se encuentra la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres; la Ley Especial para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres; la Política Nacional para el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, etc.

incorporarse al mercado laboral y luchar por remuneraciones justas. De acuerdo a PNUD (2013), las actividades de cuidado que culturalmente se atribuyen a las mujeres también son un obstáculo para su participación, para lo que se recomienda concretamente el establecimiento de servicios de atención universal a la primera infancia.

- Aprovechar el bono demográfico<sup>13</sup> por el que atraviesa el país, asegurando que las personas en edad de trabajar se inserten adecuadamente en el mercado laboral. Por tanto, se reitera la necesidad de formalización del sector informal y su incorporación en las distintas redes de seguridad social; la importancia de crear empleo joven de alta productividad y adecuadamente remunerado; y el funcionamiento del mercado enfocado en asegurar la vida digna sin anteponer el derecho a la propiedad privada (y su consecuente capitalización) sobre el resto de derechos humanos.
- Dar continuidad a programas que fomentan la identidad nacional y la formación de vínculos estrechos entre comunidades. Por ejemplo, la idea de “Un Programa por Pueblo” puede contribuir a la cohesión social en los diferentes municipios del país que se especializan en la producción de bienes culturalmente emblemáticos. Por otra parte, debe superarse que los programas de ayuda a los más pobres (como el PATI) se centren en la formación de capital humano y se trabaje en función de la libertad de las personas de ser y hacer.

Por último, conviene establecer que con las propuestas planteadas hasta el momento, los indicadores pertinentes para el monitoreo y evaluación de las medidas son aquellos relacionados con el empleo, es decir: tasa de subempleo, evolución de los salarios mínimos, tasa de participación femenina y juvenil en el mercado laboral, etc. De manera más indirecta, se esperaría un aumento en los indicadores de crecimiento económico y una reducción en aquellos que miden los niveles de desigualdad.

### **3.3.2. Propuesta para Longevidad y Salud**

Anteriormente se ha realizado una revisión general con la información disponible del sistema de salud bajo el modelo neoliberal en El Salvador, en donde se identifican ciertas

---

<sup>13</sup> Teóricamente, el bono demográfico genera condiciones favorables para mejorar la vida de toda la población, en la medida en que las personas económicamente dependientes se reducen, tanto en términos absolutos como relativos (UNFPA, 2014).

problemáticas claves que el sistema necesita superar. En este sentido, las problemáticas identificadas se sintetizan en el **cuadro 23**, las cuales pueden englobarse en tres aspectos principales (Vásquez, 1998):

1. **Área programática**, debido a la prevalencia de bajas coberturas en los programas de atención calidad y servicios en los diversos programas de salud, planes, reformas y políticas.
2. **Área administrativa**, por la excesiva verticalidad y centralización del sistema en los aspectos administrativos, financiero, recursos humanos, apoyo técnico y logística, a cargo únicamente del MSPAS.
3. **Área de financiamiento**, por el insuficiente presupuesto asignado al sector, y la adopción de estrategias enfocadas al aumento de las cuotas en los servicios de salud que se ofertan a través del patronato.

**Cuadro 23.** Problemáticas Identificadas en el Sistema de Salud

<b>Problemática</b>	<b>Situación Actual</b>
Estado de Salud	Graves problemas de enfermedades contagiosas.
	Altas tasas de desnutrición en grupos vulnerables.
	Creciente complicación de las enfermedades crónicas con el envejecimiento de la población.
Riesgo financiero de la enfermedad	Alto nivel de gasto privado hasta en la población pobre en servicios de salud.
Acceso a los proveedores	Persisten las inequidades en el acceso a los servicios de salud de calidad en términos de distribución, especialmente en áreas rurales.
	Estratificación histórica en el sector salud.
Calidad de los servicios	Problemas de calidad, tanto en los servicios de atención primaria como en los hospitales.
	Problema especial en el suministro de medicamentos a precios asequibles o disponibles de forma gratuita.
	Problemas de disponibilidad y distribución de recursos humanos apropiados para los servicios de calidad.
Eficiencia	La escasez de materiales y medicamentos necesarios, falta de recursos humanos apropiados, duplicación innecesaria de servicios en áreas urbanas donde se concentran los servicios del ISSS y del MINSAL, sugiere altos niveles de ineficiencia.

Fuente: elaboración propia en base a FUSADES (2013) y MINED (2011).

Con estas problemáticas planteadas, es necesario definir propuestas concretas que faciliten la solución a estas. Así, se propone:

- Orientar los programas de atención primaria a las poblaciones rurales y vulnerables, con intención de mejorar la canasta básica y ampliada de los servicios de salud. Así, se mejorará el conjunto de servicios esenciales de salud pública, eminentemente preventivos, y al mismo tiempo, mejorará la cobertura de las consultas externas.
- Desarrollar programas para ampliar la cobertura, especialmente en zonas rurales, dándole importancia a los programas existentes y al uso de contratos con las ONG e Iglesias (entre otros actores) para que exista una mayor participación ciudadana y disminuir el alto nivel de gasto privado existente, incluso en la población pobre.
- Incrementar significativa y progresivamente el financiamiento del presupuesto nacional para mejorar el servicio de salud y el abastecimiento de recursos disponibles que estén al servicio de los usuarios.
- Mejorar los programas educativos para los estudiantes de medicina para que el recurso humano brindado sea apropiado a los estándares de calidad que se buscan.
- Mejorar la infraestructura donde se brinda atención médica, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios de primer nivel y aumentar la cobertura, ya sea reorientando el presupuesto destinado a esta rama de la salud y/o por medio de ayuda internacional.
- Mayor articulación entre el sector privado y público para el abastecimiento de recursos y distribución de los servicios de salud en el área urbana; esto visto como una descentralización de los servicios de salud, enfocada en el área administrativa en el primer nivel de atención, incluyendo las Unidades de Salud y los Equipos Comunitarios de Salud (ECOS) (Vásquez, 1998).
- Disminuir la mortalidad neonatal e infantil en niños menores de 5 años y mujeres embarazadas, promoviendo la atención médica que se ofrece en los centros de salud.
- Mejorar la educación sexual por medio de una mayor disponibilidad de la oferta de anticonceptivos y el acceso a una consejería básica en planificación familiar, haciendo énfasis en nuevos métodos incluyendo la vasectomía como forma de romper estándares sociales ya establecidos. También se busca aumentar el acceso a información acerca de las enfermedades de transmisión sexual tanto en mujeres como en hombres.



- Reconocer que los derechos de acceso a la salud de las personas más vulnerables no pueden estar debajo de aquellos que tienen mayores posibilidades de acceso al sector privado.
- Fomentar una “desfemenización” del permiso de lactancia hacia las mujeres, para que se reconozca el derecho de los padres a solicitar permisos de lactancia, con independencia de la situación laboral de la madre, encaminada a proteger el derecho de la mujer a realizar una actividad laboral o profesional para que no se vea afectada su promoción profesional en este periodo de tiempo.
- Con respecto a la nutrición, se necesita mejorar la alimentación para combatir la baja talla y el bajo peso en niños menores de 5 años. Se busca mejorar el retardo en talla a nivel municipal, empezando en aquellos municipios más prevalentes, ya que una falta de atención muestra que existe un daño en el crecimiento de los niños, especialmente en los dos primeros años de vida, el cual puede llegar a ser persistente e irreversible (CONASAN, 2012).
- Mejorar la educación alimentaria y el acceso a alimentación sana, ya que se evidencia una mayor tendencia al sobrepeso en niños y adultos, lo cual crea un círculo de desnutrición-obesidad y alta morbilidad materna e infantil difícil de romper (CONASAN, 2012). Con respecto a las mujeres embarazadas, se necesita mejorar la deficiencia de ácido fólico incrementando su disponibilidad en hospitales y centros de atención, lo que llevaría a mejorar la cobertura de asistencia pre natal incluyendo, el momento del parto.
- Revisar y adecuar el marco legal que permita fortalecer al Estado y las instituciones que lo integran. Este fortalecimiento puede estar dirigido al cumplimiento del rol del MSPAS; la competencia entre entidades públicas y privadas; el mejoramiento de la regulación para la protección del medio ambiente; implementación de la supervisión y vigilancia de los proyectos, planes, programas y políticas de salud y el cumplimiento de las disposiciones legales y regulatorias por medio de la imposición de sanciones a los infractores, inclusive si se trata de instituciones o usuarios del sector público (Vásquez, 1998).

En conclusión, se busca impulsar una reforma de salud que establezca al ser humano al centro de toda acción y que puede medirse en base a: la esperanza de vida al nacer; índice mortalidad por cada 1000 habitantes; el gasto público en salud; inversión del presupuesto de la nación en el área de salud; gasto en salud (% PIB); cobertura del sector salud; mejora en las instalación

sanitarias en el sector urbano y rural; índice de desnutrición crónica, anemia y sobrepeso, índice de pobreza absoluta y relativa, entre otros.

### **3.3.3. Propuesta para Conocimiento**

En concordancia con lo planteado anteriormente respecto a la educación, es necesario que se propongan nuevas acciones enfocadas hacia el ser humano y que se establezca la importancia que el conocimiento debe tener en esta propuesta de postneoliberalismo, con énfasis en su calidad y equidad. Para la consecución de estos aspectos, se propone lo siguiente:

- Asegurar y garantizar que la educación sea ofrecida por el Estado y que su calidad no dependa del nivel socioeconómico de las familias. Así, debe de brindarse una educación de calidad que sea pertinente a su entorno y que esta sea obligatoria hasta el bachillerato.
- Incrementar el presupuesto del PIB respecto a la educación, para asegurar la cobertura y calidad de este mismo, de manera que se cubran varias de las deficiencias presentadas anteriormente. Entre las propuestas realizadas se pide pasar del 3.4% del PIB al 6%, abarcando así a todos los integrantes de la comunidad educativa.
- Elaborar una pedagogía más dinámica en la cual el estudiante sea más activo y participativo, para lo cual es necesario renovar la currícula educativa y hacer uso de la tecnología. Otro de los puntos a incluir es la educación sexual, superando el enfoque de abstención por uno preventivo para prevenir embarazos no deseados en la adolescencia y otras enfermedades de transmisión sexual que impiden a las personas desarrollarse plenamente.
- Garantizar que los centros educativos se encuentren cerca de todos los niños niñas y jóvenes. Según el PNUD (2013) los estándares internacionales establecen que la distancia caminable a una escuela no debe de exceder los 40 minutos, siendo esta una política en cuanto a la accesibilidad del conocimiento. Los centros educativos, adicionalmente, deben de ser construidos bajo requerimientos de acceso universal.
- Proporcionar a los docentes una mejor formación que genere una educación de calidad, a través del establecimiento de un perfil docente con las características necesitadas. También es necesario el fortalecimiento del MINED por medio de un sistema de información integral de monitoreo y evaluación de la calidad docente.

- Cambiar la formación a un requisito mínimo para poder impartir la docencia, siendo esta la licenciatura. Por medio de esto también sería necesario un aumento salarial donde a cambio se exija un maestro competente y de calidad.
- Crear políticas enfocadas al refuerzo de la educación en el área rural, debido a las grandes brechas existentes a nivel territorial. Estas acciones deben de ir orientadas a disminuir las tasas de analfabetismo, la deserción escolar, la desnutrición, entre otros.
- Establecer medidas para la protección de alumnos y docentes, en la cual se brinde una seguridad tanto en el centro educativo, como en el camino hacia el centro de estudios, mejorando de esta manera el índice de deserción escolar y disminuyendo los ataques hacia la comunidad educativa y la criminalidad. Medidas concretas para este elemento pueden consistir en la construcción de muros perimetrales en los centros educativos y realizar actividades que transformen a la escuela en una medida de contención para prevenir la violencia.
- Modernizar la educación hacia un enfoque de igualdad de género, siendo tarea del MINED en conjunto con los centros educativos, facilitar la eliminación de las prácticas y la desconstrucción personal y comunitaria de los patrones socioculturales que promueven y justifican la violencia contra las mujeres. Esto en base a un análisis de la realidad, contextos y vivencias de las desigualdades de género entre hombres y mujeres (ISDEMU, 2014).
- Incluir diversos sectores que brinden el apoyo necesario hacia el sector educativo, debido a que la comunidad es parte fundamental en el proceso formativo de la NNA, y al servicio de la enseñanza y buenas prácticas. Para ello, resulta útil promover la articulación con otros actores u organizaciones de la sociedad.
- Crear y fortalecer modalidades flexibles para que las personas que no pudieron terminar sus estudios puedan reintegrarse al sistema y lograr un tipo de certificación que contribuya a alcanzar mejores niveles de vida. Entre estas pueden mencionarse el bachillerato a distancia, los programas de alfabetización de adultos, etc.
- Disminuir las brechas existentes entre la educación pública y privada (sobre todo entre rural pública y urbana privada), de tal manera que la primera aumente su nivel de inclusión y calidad; y la segunda se centre en la educación de los estudiantes y no en el lucro. También, debe establecerse que la educación de calidad no sea únicamente derecho de las clases medias y altas, de las zonas urbanas; y de los niños sobre las niñas.

En cuanto a los indicadores que medirán el progreso de la educación con las acciones propuestas se encuentran: índice de analfabetismo, escolaridad promedio y la deserción escolar, ya que es en estos indicadores donde se mide la mayoría del funcionamiento del aparato educativo y sus logros o retrasos se verán reflejados en ellos. De igual forma, a largo plazo se esperaría que mayores conocimientos permitan alcanzar mejores niveles de vida en diferentes dimensiones.

## CONCLUSIONES

Hasta el momento, se han retomado todos los elementos de la investigación para establecer un enfoque de postneoliberalismo, que derive en una serie de recomendaciones específicas para fortalecer las tres dimensiones de Desarrollo Humano y otros elementos que han sido planteados con igual relevancia. No obstante, para finalizar cabe recapitular ciertos elementos generales que han sido descubiertos en este proceso.

Así, con la construcción del marco teórico, se puede establecer que:

- El paradigma de Desarrollo Humano, como muchos otros, puede considerarse en constante construcción, por lo que siempre existen elementos en los que puede mejorarse, ya sea en base a las críticas que se le hacen desde diferentes perspectivas o a través de revisiones y autocríticas a sus componentes, a partir de análisis de la realidad dinámica.
- El postneoliberalismo todavía es un concepto abstracto, que se construye desde diferentes planteamientos teóricos, ideologías, utopías, etc. Sin embargo, el elemento en común de los planteamientos abordados en esta investigación es la necesidad de superar el neoliberalismo, ya sea a través de cambios estructurales o a partir de las relaciones sociales de producción vigentes. Además, se ha observado que estos planteamientos no necesariamente tienen que ser excluyentes entre sí.
- A pesar de la clara intención de superar el neoliberalismo, existe una evidente dificultad para realizarlo, ya que el modelo vigente ha podido mutar para adaptarse a las necesidades que surgen para dar continuidad a la predominancia del libre mercado. Por ejemplo, se puede mencionar cómo el discurso hegemónico cambió de evitar todo tipo de intervención estatal a la importancia de dicha intervención para contrarrestar ciertas distorsiones del mercado.

Posteriormente, al investigar el impacto que ha tenido el modelo neoliberal sobre las tres dimensiones de Desarrollo Humano, también se han encontrado ciertas tendencias generales, que fueron fortalecidas con la evaluación del programa y los planes seleccionados, tanto en base al neoliberalismo como en el paradigma. Estos son:

- En El Salvador, en los últimos dos períodos gubernamentales se ha dejado clara la intención de superar el neoliberalismo. No obstante, en la práctica se han filtrado varios lineamientos neoliberales disfrazados bajo nuevas modalidades que, en última

instancia, no permiten realizar los cambios estructurales necesarios para su verdadera superación. Asimismo, se reconoce la existencia de un marco legal que estratifica los derechos humanos y permite la implementación y pervivencia del neoliberalismo.

- Resulta interesante que el programa y los planes evaluados sean bastante compatibles con el paradigma de Desarrollo Humano y con el neoliberalismo. En su momento se planteó la posibilidad de que este paradigma pueda ser neutral frente a diferentes modelos, sin embargo, la verdadera potenciación de capacidades humanas enfocadas a alcanzar mayores niveles de bienestar, necesitan de cambios estructurales y no de la mitigación de consecuencias. En ese sentido, es necesario el fortalecimiento del paradigma para cuestionar estructuras económicas y de poder político e ideológico.
- Es evidente que gran parte de la cooperación internacional continúa condicionando las intervenciones a favor de la hegemonía neoliberal. Así, es necesaria la evaluación de otras alternativas de financiamiento que estén a favor del ser humano y no de la excesiva mercantilización de la vida.
- Con las evaluaciones del programa y los planes seleccionados, se hace notorio que las intervenciones planteadas son en gran medida compatibles con el paradigma de Desarrollo Humano, tal como se encuentra vigente. Sin embargo, los elementos que deben de trabajarse para que su impacto sea mayor, son el enfoque comunitario, el de derechos humanos (sobre todo su indivisibilidad e interdependencia) y establecer al ser humano al centro de toda acción con una racionalidad alternativa al costo-beneficio.

Finalmente, con la construcción de la propuesta postneoliberal, la revisión de la evolución del IDH y de las propuestas vigentes; y las recomendaciones establecidas, puede mencionarse lo siguiente:

- Para efectivamente superar al modelo neoliberal, es necesario una visión antropológica que establezca al ser humano al centro de toda acción, reconociendo que es un ser de necesidades (no sólo preferencias) y que, antes que nada, debe asegurarse su vida bajo una racionalidad reproductiva.
- Se reconoce que el postneoliberalismo es una etapa de transición, para lo cual resulta útil establecer un nuevo enfoque para la creación de políticas, planes, proyectos, etc., que incluyan los elementos antes mencionados y que de paso al fortalecimiento del ser humano para hacer frente a los problemas más profundos del neoliberalismo y consolidar un nuevo modelo más humano.

- El enfoque postneoliberal propuesto no sólo puede ser útil para la construcción de nuevas acciones, sino también para reevaluar los esfuerzos vigentes y superar sus tendencias a dar continuidad al neoliberalismo. Específicamente, podría utilizarse para reestructurar al programa y a los planes evaluados para alcanzar mejores niveles de bienestar para toda la población.
- Es necesario el fortalecimiento institucional y la articulación del Estado con otros sectores de la sociedad. De esta manera, se apunta también a una planificación más estructurada a largo plazo y sin dejar de lado medidas redistributivas que combatan a la pobreza (no a los pobres), la marginación y la exclusión social.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta, M. et al., (2011) “Sistema de salud de El Salvador” en *Salud Pública México* [En línea] Vol. 53, No. 2, Enero 2011, México, Disponible en: [http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S0036-36342011000800014&script=sci\\_arttext#c1](http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S0036-36342011000800014&script=sci_arttext#c1) [Accedido el 17 de junio de 2015].

Aguilar, J., (1997) *El neoliberalismo*. San Salvador, Equipo Maíz.

Álvarez, S., (2011) “Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condiciones ¿Políticas de cohesión social con los pobres?” en Barba C. y N. Cohen (coordinadores), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO-CROP.

Amaya, A. et al., (2006) *Reconstrucción del movimiento contra la privatización de la salud en El Salvador, 1998-2006* [En línea] Tesis de licenciatura. San Salvador, Facultad de Ciencias y Humanidades, Universidad de El Salvador, Disponible en: [https://www.intec.edu.do/downloads/pdf/biblioteca/004-biblioteca\\_harvard\\_estilo.pdf](https://www.intec.edu.do/downloads/pdf/biblioteca/004-biblioteca_harvard_estilo.pdf) [Accedido el 20 de junio de 2015].

ANSAL, (1994) *Análisis del sector salud de El Salvador. La reforma de salud: hacia su equidad y eficiencia* [En línea] San Salvador, disponible en: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnabt516.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnabt516.pdf) [Accedido el 20 de junio de 2015].

Arias, S., (2003) *Mundialización y las dos globalizaciones: Retos y perspectivas para la región centroamericana en el siglo XXI*. San Salvador, Editorial e Imprenta Universitaria.

Ariely, D. y M. Norton, (2008) “How actions create –not just reveal- preferences” en *A Beginner’s Guide to Irrational Behavior (coursera.org)* [En línea] EUA, disponible en: <http://dukespace.lib.duke.edu/dspace/handle/10161/6219> [Accedido 29 de junio de 2015].

Arteaga, D., (2010) “El Desarrollo Humano y la generación de capacidades” en *Diálogos* [En línea] No. 5, febrero 2010, San Salvador, Universidad Don Bosco, disponible en: <http://redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/2039/1/4.%20El%20desarrollo%20humano%20y%20la%20generacion%20de%20capacidades.pdf> [Accedido el 25 de julio de 2015].



Barba, C. y E. Valencia, (2011) “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionales” en Barba C. y N. Cohen (coordinadores), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO-CROP.

Bárcena, A. y A. Prado, (2015) “Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI” en *CEPAL*, N° 132.

Barquera, S. et al., (2001) “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México” en *Salud pública México* [En línea] Vol. 43, Enero 2001, México, disponible en: [http://www.researchgate.net/profile/Simon\\_Barquera2/publication/26376232\\_Polticas\\_y\\_programas\\_de\\_alimentacin\\_y\\_nutricin\\_en\\_Mxico/links/0f31752d94e0cb6c4f000000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Simon_Barquera2/publication/26376232_Polticas_y_programas_de_alimentacin_y_nutricin_en_Mxico/links/0f31752d94e0cb6c4f000000.pdf) [Accedido el 21 de junio de 2015].

Bentura, J., (2014) “Los programas de transferencia de renta condicionadas como gestión neoliberal de la cuestión social” en *Serviço Social & Sociedade* [En línea] No. 117, enero-marzo 2014, São Paulo, Cortez Editora, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n117/07.pdf> [Accedido el 9 de agosto de 2015].

BM, (2015) “Banco de Datos Mundial: El Salvador” [En línea] disponible en: <http://databank.bancomundial.org/data//reports.aspx?source=2&country=SLV&series=&period=> [Accedido el 20 de junio de 2015].

Boron, A., (2008) *Socialismo siglo XXI ¿Hay vida después del neoliberalismo?*. Edición de Ivana Brighenti. Buenos Aires, Ediciones Luxemburg.

Bueno, J., (2007) *Índice de Desenvolvimento Humano: o que é IDH* [En línea] Brasil, disponible en: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/bgg/article/view/6020> [Accedido el 11 de mayo de 2015].

Caballero, E., (1994) “Reforma en salud: privatización y descentralización” en *Alternativas para el Desarrollo* [En línea] No. 23, Noviembre 1994, San Salvador, disponible en: <http://www.repo.funde.org/319/1/APD-23-III.pdf> [Accedido el 18 de junio de 2015].

Carrera, M. y E. Luque, (2012) “Competencias educativas. Neoliberalismo y educación” en *El Viejo Topo* [En línea] No. 293, mayo 2012, Barcelona, disponible en:

[http://www.elviejotopo.com/web/archivo\\_revista.php?arch=1762.pdf](http://www.elviejotopo.com/web/archivo_revista.php?arch=1762.pdf) [Accedido 10 de agosto de 2015].

Casilda, R., (2004) “América Latina y el Consenso de Washington” en *Boletín Económico de ICE* [En línea] No. 2803, abril-mayo 2004, Madrid, disponible en: [http://www.revistasice.info/cache/pdf/BICE\\_2803\\_19-38\\_4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf](http://www.revistasice.info/cache/pdf/BICE_2803_19-38_4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf) [Accedido el 10 de agosto 2015].

Castles, I., (1999) “The Human Development Report 1999” en *Mineo* [En línea] Nueva York, disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr\\_1999\\_en\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf) [Accedido el 20 de abril de 2015].

Ceceña, A., (2010) “El posneoliberalismo y sus bifurcaciones” en *Rebelión* [En línea] Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=98098> [Accedido el 18 de marzo de 2015].

CEPAL, (2001) *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate* [En línea] Santiago de Chile, disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4709/S01030298\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4709/S01030298_es.pdf?sequence=1) [Accedido el 24 de abril de 2015].

CEPAL, (2011) *La medición del Desarrollo Humano: Una tarea interminable y polémica* [En línea] Santiago de Chile, disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2010\\_es\\_complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf) [Accedido el 8 de mayo de 2015].

Colmenarez, A., (2009) *Análisis crítico sobre el paradigma del Desarrollo Humano Sostenible y sus implicaciones en la formación universitaria*. Tesis de Asociado en el escalafón de Docentes e Investigadores de la UCLA. Venezuela, Departamento de Contabilidad, Universidad Centroccidental Listando Alvarado.

CONASAN (2012) *Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016* [En línea] El Salvador, disponible en: [http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec\\_id=143352&database=faolex&search\\_type=link&table=result&lang=eng&format\\_name=@ERALL](http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=143352&database=faolex&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL) [Accedido el 14 de junio de 2015].

Coraggio, J., (2004) “Notas para una agenda posneoliberal” en *coraggioeconomia.org* [En línea] Quito, disponible en: [http://www.coraggioeconomia.org/ilc/archivos%20para%20descargar/Agenda\\_posneoliberal\\_rev.pdf](http://www.coraggioeconomia.org/ilc/archivos%20para%20descargar/Agenda_posneoliberal_rev.pdf) [Accedido el día 18 de marzo de 2015].

DIGESTYC, (2014) *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Ciudad Delgado, Dirección General de Estadísticas y Censos.

Domenech, E., (2007) *El Banco Mundial en el país de la desigualdad. Políticas y discursos neoliberales sobre diversidad cultural y educación en América Latina* [En línea] Buenos Aires, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/qt/20100919074222/4Domenech.pdf> [Accedido 10 de agosto de 2015].

Echeverría, V.; Mercado, M. y A. Orellana, (2013) *Nivel de impacto del Programa de Escuela Inclusiva a Tiempo Pleno en los Centros Escolares “Sor Henríquez” de Ilobasco y “San Isidro” de San Isidro, en el departamento de Cabañas, en el período de febrero a agosto/2014*. Tesis de Licenciatura. San Vicente, Departamento de Educación, Universidad de El Salvador.

El Diario de Hoy (2015) “Reciben Acreditación Institucional 34 colegios privado” en *El Diario de Hoy*. 29 de enero de 2015.

Escribano, G., (2001) “Teorías del Desarrollo Económico” en *Universidad Nacional de Educación a Distancia* [En línea] Madrid, disponible en: <http://www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/teorias%20desarrollo%20oei.pdf> [Accedido el 29 de julio de 2015].

Espejo, R., (2009), “Desarrollo humano y participación comunitaria: algunas reflexiones desde el enfoque gestáltico de Paul Goodman” en *Polis* [En línea] Vol. 8, No. 23, Santiago de Chile, Universidad Bolivariana, disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682009000200003](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682009000200003) [Accedido el 25 de julio de 2015].

FISDL, (2012) *Guía operativa componente 1 del Proyecto de Apoyo al Ingreso y a la Empleabilidad: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso – PATI*. Antiguo Cuscatlán, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador.

Frederick, S. et al., (2009) "Opportunity cost neglect" en *A Beginner's Guide to Irrational Behavior* (courser.org) [En línea] EUA, disponible en: [https://spark-public.s3.amazonaws.com/behavioralecon/readings/Week%20%20Readings/fredericks\\_Opportunity\\_Cost\\_Neglect.pdf](https://spark-public.s3.amazonaws.com/behavioralecon/readings/Week%20%20Readings/fredericks_Opportunity_Cost_Neglect.pdf) [Accedido el 29 de junio de 2015].

FUSADES, (2013) *Análisis de política pública de salud* [En línea] Antiguo Cuscatlán, disponible en: <http://fusades.org/areas-de-investigacion/análisis-de-la-pol%C3%ADtica-pública-de-salud-en-el-salvador> [Accedido el 26 de julio de 2015].

García, A. y J. Pardo, (2003) "Los estragos del neoliberalismo y la Educación Pública" en *Educatio* [En línea] No. 20-21, diciembre 2003, Murcia, Universidad de Murcia, disponible en: <http://revistas.um.es/index.php/educatio/article/viewFile/134/118> [Accedido el 10 de agosto de 2015].

Glivanos, I. (2008) "Neoliberal law. Unintended consequences of market-friendly law reforms" en *Third World Quarterly* [En línea] Vol. 29, No. 6, Taylor & Francis Group, disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID2467560\\_code441319.pdf?abstractid=1199262&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2467560_code441319.pdf?abstractid=1199262&mirid=1) [Accedido el 9 de agosto de 2015].

GOES, (2010) *Plan quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. San Salvador, Gobierno de El Salvador.

González, G., (1998) *La reforma del sistema de salud en El Salvador* [En línea] Tesis de doctorado. San Salvador, Facultad de Medicina, Universidad de El Salvador, disponible en: [http://ri.ues.edu.sv/750/1/LA\\_REFORMA\\_DEL\\_SISTEMA\\_DE\\_SALUD\\_EN\\_EL\\_SALVADOR.pdf](http://ri.ues.edu.sv/750/1/LA_REFORMA_DEL_SISTEMA_DE_SALUD_EN_EL_SALVADOR.pdf) [Accedido el 22 de julio de 2015].

Grugel, J. y P. Ruggirozzi, (2012) "Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis" en *Development and Change* [En línea] Vol. 43, No. 1, Enero 2012, Holanda, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam, disponible en: [http://eprints.soton.ac.uk/300440/1/Dev\\_and\\_Change\\_2012.pdf](http://eprints.soton.ac.uk/300440/1/Dev_and_Change_2012.pdf) [Accedido el 9 de agosto de 2015].

Gutiérrez, E., (2008) "De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable: Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario" en *Revista Ingenierías* [En línea] Vol. XI, No. 39,

Abril-Junio 2008, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, disponible en: [www.ingenierias.uanl.mx/39/39\\_de\\_las\\_teorias.pdf](http://www.ingenierias.uanl.mx/39/39_de_las_teorias.pdf) [Accedido el 29 de julio de 2015].

Hinkelammert, F. y H. Mora, (2008) *Hacia una economía para la vida: prelude a una reconstrucción de la economía*. Segunda edición, Costa Rica, Editorial Tecnológica de Costa Rica.

Hinkelammert, F., (2003) *El sujeto y la ley: el retorno del sujeto reprimido*. Heredia, Editorial Universidad Nacional.

Houtart, F., (2006) “El sentido de la ‘lucha contra la pobreza’ para el Neoliberalismo” en *Alternativas para el Desarrollo* [En línea] No. 98, El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, disponible en: <http://www.repo.funde.org/451/1/APD-98-IV.pdf> [Accedido el 9 de agosto de 2015].

Ibisate, J., (1997) “¿Es ético canonizar la globalización?” en *Revista ECA* [En línea] No. 583, Mayo 1997, El Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/eca/583art1.html> [Accedido el 29 de julio de 2015]

Ibisate, J., (1998) “Neoliberalismo y globalización” en *Revista ECA* [En línea] No. 600, octubre 1998, El Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/eca/600art1.html> [Accedido el 30 de julio de 2015].

Ibisate, J., (1999) “En búsqueda de una tercera vía” en *Estudios Centroamericanos: ECA*. No. 607-608, Mayo-Junio 1999. El Salvador.

Ibisate, J., (2000) “¿Hacia un pos-neoliberalismo?” en *Estudios Centroamericanos: ECA*. Vol. 55, No. 615-616, Enero-Febrero 2000. El Salvador.

ISDEMU, (2014) *Lineamientos de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Transversalización del Principio de Igualdad y no Discriminación en las Comunidades Educativas de El Salvador*. San Salvador, Gobierno de El Salvador.

Kelley, A., (1991) “The Human Development Index: handle with care” en *Population and Development Review* [En línea] Vol. 17, No. 2, junio 1991, Nueva York, disponible en: [http://www.jstor.org/stable/1973733?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1973733?seq=1#page_scan_tab_contents) [Accedido el 20 de abril de 2015].

Maboloc, C., (2008) *The concept of human development: A comparative study of Amartya Sen and Martha Nussbaum* [En línea] Tesis de maestría. Centro de Ética Aplicada, Linköpings Universitet. Linköping, disponible en: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:18358/FULLTEXT01.pdf> [Accedido el 26 de abril de 2015].

Martínez, J. y J. Vidal, (1995) *Economía Mundial*. Editado por Andrés Otero. Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.

Martínez, J., (2013) *Asocios Públicos Privados: el nuevo discurso del neoliberalismo* [En línea] El Salvador, disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=165464> [Accedido el 24 de abril de 2015].

Martínez, J., (2014) *El Consenso Neoliberal* [No publicado].

Martínez, R., (2009) “Agricultura, alimentación y salud: debate crítico” en *Perspect Nut Hum* [En línea] Vol. 11, No. 1, Junio 2009, Medellín, Colombia, disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-41082009000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-41082009000100006&script=sci_arttext) [Accedido el 21 de junio de 2015].

Maurizio, R., (2010) *Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en América Latina* [En línea] Santiago de Chile, disponible en: [http://www.cepal.org/de/publicaciones/xml/6/40316/Enfoque\\_de\\_género\\_Maurizio.pdf](http://www.cepal.org/de/publicaciones/xml/6/40316/Enfoque_de_género_Maurizio.pdf) [Accedido el 17 de junio de 2015].

McGuire, J., (2011) “Social policies in Latin America: causes, characteristics, and consequences” en *ACSPL Working Paper Series* [En línea] Vol. 1, Connecticut, Wesleyan University, disponible en: <http://wescholar.wesleyan.edu/wps/vol1/iss1/1> [Accedido el 9 de agosto de 2015].

MINED, (1996) *Decreto N° 665 Asamblea Legislativa de la República de El Salvador*. San Salvador. Ministerio de Educación.

MINED, (2009) *Plan Social Educativo* [En línea] San Salvador, disponible en: <https://www.mined.gob.sv/index.php/plan-social-educativo.html> [Accedido el 29 de junio de 2015].

MINED, (2011) *Historia del Ministerio* [En línea] San Salvador, disponible en: <https://www.salud.gob.sv/institucion/marco-institucional/historia.html> [Accedido el 5 de septiembre de 2015].

MINED, (2015) *Informe general de resultados de PAES 2014* [En línea] San Salvador, disponible en: [http://www.mined.gob.sv/jdownloads/PAES/PAES%202014/Resultados%20PAES%202014%202/informe\\_de\\_resultados\\_paes\\_2014\\_vf2.pdf](http://www.mined.gob.sv/jdownloads/PAES/PAES%202014/Resultados%20PAES%202014%202/informe_de_resultados_paes_2014_vf2.pdf) [Accedido el 29 de junio de 2015].

MINSALUD, (2015) *Ciclo de vida* [En línea] Bogotá, disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cicloVida.aspx> [Accedido el 26 de julio de 2015].

Montoya, A., (2000) *Apuntes de desarrollo económico*. San Salvador, Editores Críticos.

Moreno, R. (2004) *La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones* [En línea] Barcelona, disponible en: <http://www.mon-3.org/pdf/elsalvador.pdf> [Accedido el 24 de abril de 2015].

Muñoz, F., (2006) *Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre* [En línea] Guatemala, disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1340501403.pdf> [Accedido el 20 de junio de 2015].

Murray, C., (1991) "Development data constraints and the Human Development Index" en *United Nations Research Institute for Social Development* [En línea] Ginebra, disponible en: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=8898> [Accedido el 20 de abril de 2015].

Ochoa, M; Dada, O. y M. Montecinos, (2000) *El impacto de los programas de ajuste estructural y estabilización económica en El Salvador* [En línea] San Salvador, SAPRIN, disponible en: <http://www.repo.funde.org/647/1/SAPRIN-SV.pdf> [Accedido el 9 de agosto de 2015].

OMS, (1978) "Declaración de Alma-Ata. Conferencia Internacional de Atención Primaria de la Salud" en *Serie Salud para Todos* [En línea] Ginebra, disponible en:



[http://www1.paho.org/spanish/dd/pin/alma-ata\\_declaracion.htm](http://www1.paho.org/spanish/dd/pin/alma-ata_declaracion.htm) [Accedido el 17 de junio de 2015].

OMS, (2011) "Health systems financing" [En línea] Disponible en: <http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/es/> [Accedido el 17 de junio de 2015].

Papí, N., (2003) *Un nuevo paradigma para el análisis de las relaciones sociales: el enfoque de género* [En línea] España, disponible en: [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/2866/1/Feminismos\\_1\\_10.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/2866/1/Feminismos_1_10.pdf) [Accedido el 26 de julio de 2015].

Peck, J., (2012) "Neoliberalismo y Crisis Actual" en *DAAPGE* [En línea] No. 19, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n19/n19a01.pdf> [Accedido el 29 de julio de 2015].

PNUD, (1990) *Desarrollo Humano. Informe 1990* [En línea] Bogotá, disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf) [Accedido el 30 de abril de 2015].

PNUD, (2001) *Informe sobre Desarrollo Humano 2001* [En línea] México, disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2001\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2001_es.pdf) [Accedido el 2 de mayo de 2015].

PNUD, (2007) *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza. Informe provisorio sobre un proyecto piloto* [En línea] Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, disponible en: [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Reports/UNDP\\_HRBA\\_SP.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Reports/UNDP_HRBA_SP.pdf) [Accedido el 9 de agosto de 2015].

PNUD, (2009) *Equidad de género en El Salvador* [En línea] San Salvador, disponible en: <http://www.pnud.org.sv/2007/gen/content/view/4/86/> [Accedido el 17 de junio de 2015].

PNUD, (2009) *Informe de Desarrollo Humano en El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo* [En línea] San Salvador, disponible en: <http://www.pnud.org.sv/2007/idh/content/view/25/101/> [Accedido el 17 de junio de 2015].



PNUD, (2010) *Informe sobre Desarrollo Humano 2010* [En línea] México, disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2010\\_es\\_complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf) [Accedido el 6 de mayo de 2015].

PNUD, (2013) *Informe sobre Desarrollo Humano 2013* [En línea] México, disponible en: [http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp\\_ve\\_IDH\\_2013.pdf](http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf) [Accedido el 5 de mayo de 2015].

PNUD, (2013) *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible: Diagnóstico y propuesta*. San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD, (2014) *Informe sobre Desarrollo Humano 2014* [En línea] México, disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf> [Accedido el 5 de mayo de 2015].

PNUD, (2014) *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia* [En línea] Washington DC, disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf> [Accedido el 22 de julio de 2015].

PNUD, (2015) *Preguntas frecuentes – IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D)* [En línea] disponible en: <http://hdr.undp.org/es/faq-page/inequality-adjusted-human-development-index-ihdi#faq-expand-all-link> [Accedido el 22 de julio de 2015].

Puello-Socarrás, J. y M. Gunturiz, (2013) “¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada” en *Política y Cultura* [En línea] No. 40, otoño 2013, México, Universidad Autónoma Metropolitana, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/267/26728947003.pdf> [Accedido el 9 de agosto de 2015].

Rodríguez, R., (2006) *Neoliberalismo y modernización del Estado en El Salvador. Análisis de tres procesos: privatización, desregulación y descentralización*. Tesis de maestría. Huelva, Universidad Internacional de Andalucía.

Rubio, F., (1999) “Las ciencias económicas en la antesala del siglo XXI: abriéndole las puertas a un nuevo paradigma” en *Aternativas para el Desarrollo* [En línea] No. 62, El Salvador,

disponible en: <http://www.repo.funde.org/144/1/APD-62-II.pdf> [Accedido el 24 de abril de 2015].

Salamanca, L., (2010), "Estimación de la tasa de retorno a la educación" en *Diálogos* [En línea]. San Salvador, Universidad Don Bosco, disponible en: <http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/2044/1/3.%20Estimacion%20de%20la%20tasa%20de%20retorno%20a%20la%20educacion.pdf> [Accedido el 10 de agosto de 2015].

Samour, H., (1998) "Aspectos ideológicos del paradigma neoliberal" en *Revista Realidad* [En línea] No. 66, Noviembre-Diciembre 1998, El Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, disponible en: <http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4ddd8c55ccf14aspectosideologicos.pdf> [Accedido el 29 de julio de 2015].

SIMEDUCO, (2010) *¿Es el Plan Social Educativo: Vamos a la Escuela la continuación de la Educación Neoliberal?* [En línea] San Salvador, disponible en: <http://simeduco.blogspot.com/2010/08/es-el-plan-social-educativo-vamos-la.html> [Accedido 3 de julio de 2015].

Srinivasan, T., (1994) "Human development: A new paradigm or reinvention of the wheel?" en *Papers and Proceeding of the Hundred and Sixth Annual Meetings of the American Economic Association* [En línea] Vol. 84, No. 2, mayo 1994, Connecticut, disponible en: [http://www.jstor.org/stable/2117836?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2117836?seq=1#page_scan_tab_contents) [Accedido el 20 de abril de 2015].

Stein, E. et al., (2005) *The politics of policies. Economic and social progress in Latin América.* Washington DC, Inter.American Development Bank.

Stiglitz, J., (2002) *El malestar de la globalización.* Sexta Edición, Madrid, Editorial Taurus.

UNFPA, (2014) *Aportes al diagnóstico de empleo y crecimiento. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.* [No Publicado].

Velasco, J., (1997) "Neoliberalismo, salud pública y atención primaria: Colombia Médica" en *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal* [En línea] No.

1, Universidad del Valle, Colombia, disponible en:  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28328106> [Accedido el 16 de junio de 2015].

Villacorta, C., (2010) *Democracia electoral y neoliberalismo en El Salvador. La transición política salvadoreña entre 1979 y 2009*. Tesis de maestría. México, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.

## ANEXOS

### Anexo 1. Evolución Explicada de los Temas Centrales de los Informes de Desarrollo Humano 1990-2014

Año	Tema Central
1990	<b>Desarrollo Humano:</b> El desarrollo humano ha mostrado un gran avance en las últimas décadas y es posible avanzar aún más con los recursos actuales.
1991	<b>Financiamiento del Desarrollo Humano:</b> El desarrollo humano puede ser financiado mediante una reestructuración de presupuestos y una ayuda internacional mejor dirigida.
1992	<b>Mercados Globales:</b> El mercado no garantiza asignaciones justas, es necesaria la integración con el Estado. Es necesario un acuerdo global para el desarrollo humano, con el cual ganarían países ricos y pobres.
1993	<b>Participación de las Personas:</b> El desarrollo debe de estar centrado en las persona y estas deben de tener acceso a una participación activa en la toma de decisiones
1994	<b>Seguridad Humana:</b> La seguridad debe de ser un concepto centrado en las personas y no en los Estados. Para lograrla, es necesario un desarrollo humano sostenible.
1995	<b>Equidad entre Géneros:</b> El desarrollo humano se reparte de manera desigual entre hombres y mujeres y esto perjudica al verdadero desarrollo.
1996	<b>Crecimiento y Desarrollo Humano:</b> El crecimiento no implica necesariamente desarrollo humano, pero este último no puede sostenerse sin crecimiento económico.
1997	<b>Pobreza Humana:</b> La erradicación de la pobreza en el mediano plano es un imperativo moral. Actualmente se dispone de recursos suficientes para lograr este objetivo.
1998	<b>Consumo y Desarrollo Humano:</b> El consumo no siempre contribuye al desarrollo humano. Es necesario cambiar el patrón actual de consumo, de manera que éste sea sustentable, socialmente responsable y contribuya a desarrollar las capacidades.
1999	<b>Globalización:</b> Representa una gran oportunidad de avance para el desarrollo humano, pero corre el riesgo de ser mal encaminada.
2000	<b>Derechos Humanos:</b> A pesar del avance de los derechos humanos en décadas recientes, aún queda mucho por lograr en esa área. El desarrollo humano es fundamental en dicha tarea.
2001	<b>Tecnología:</b> Las personas pueden desarrollar y utilizar la tecnología para mejorar sus vidas. Forjar nuevas políticas públicas para dirigir el rumbo de la revolución de la información, las tecnologías de la comunicación y la biotecnología hacia el desarrollo humano.

2002	<b>Democracia:</b> La democracia ha demostrado ser el sistema de gobierno más apto para mediar en los conflictos y prevenirlos, así como para garantizar y sustentar el bienestar de las personas.
2003	<b>Pobreza y desigualdad:</b> Las naciones ricas y pobres se comprometieron a intensificar sus esfuerzos para erradicar la pobreza, promover la dignidad humana y la igualdad y fomentar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental.
2004	<b>Cultura:</b> Es necesario contar con políticas multiculturales que reconozcan las diferencias, defiendan la diversidad y promuevan las libertades culturales.
2005	<b>Ayuda y Cooperación Internacional:</b> Se evalúa el desarrollo humano y el progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
2006	<b>Agua:</b> El agua es una fuente de vida y un recurso natural que sostiene nuestro medio ambiente, pero también es una fuente de riesgo y vulnerabilidad. Este informe sostiene que la pobreza, el poder y la desigualdad son la clave del problema.
2007/2008	<b>Cambio Climático:</b> Es el desafío de desarrollo humano distintivo del siglo XXI. Los países más pobres y los ciudadanos más vulnerables sufrirán las primeras y más devastadoras consecuencias.
2009	<b>Migración:</b> Existe una extraordinaria desigualdad en la distribución mundial de las capacidades y el hecho de que esto constituye el factor principal que impulsa el movimiento de las personas.
2010	<b>Desarrollo Humano Conceptos y Mediciones:</b> Se conmemora el vigésimo aniversario de los informes. Se analizan aspectos cruciales del desarrollo humano, desde las libertades políticas y el empoderamiento, hasta la sostenibilidad y la seguridad humana
2011/2012	<b>Sostenibilidad y Equidad:</b> Es necesaria una acción decidida en ambos frentes para lograr mantener los avances en desarrollo humano obtenidos recientemente por la mayoría de los países más pobres del mundo.
2013	<b>Integración y Globalización Económica:</b> Se están experimentando profundos cambios en las dinámicas globales con el rápido ascenso de poderes de los países en desarrollo y la importante aplicación de este fenómeno para el desarrollo humano.
2014	<b>Informe sobre el Desarrollo Humano Global:</b> Se resalta la necesidad de promover las oportunidades de vida de las personas, así como de proteger los logros alcanzados en el desarrollo humano.

Fuente: Informes de Desarrollo Humano (varios años).

## Anexo 2. Metodología del IDH

Antes de calcular el IDH es necesario crear un índice para cada una de las dimensiones que se incorporan en él: esperanza de vida, educación e ingresos, para lo cual se escogen valores mínimos y máximos para cada uno de los tres indicadores.

El valor de cada componente se expresa como un valor entre 0 y 1, para cuyo efecto se aplica la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice de Componente} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Después de indexar cada componente de acuerdo a sus valores límite, se calcula el IDH como promedio simple de los índices de los componentes. Con la nueva metodología, las mejoras se han dado en tres aspectos: la sustitución de indicadores en algunas dimensiones del índice, el uso de una nueva forma funcional; y la actualización de los valores límites en la creación de subíndices. En ese sentido, los valores utilizados son los siguientes:

Indicador	Valor Máximo	Valor Mínimo
Esperanza de Vida	83.2	20
Años de Educación Promedio	13.2	0
Años esperados de instrucción	20.6	0
PIB per cápita (PPA en US\$)	108,211	163

De acuerdo con la nueva metodología, el IDH es la media geométrica de los índices de las tres dimensiones:

$$\left( I_{\text{vida}}^{\frac{1}{3}} * I_{\text{educación}}^{\frac{1}{3}} * I_{\text{ingresos}}^{\frac{1}{3}} \right)$$

Fuente: PNUD

## Anexo 3. Tipología de los Programas Comunitarios del PATI

#	Tipología	Nombre	Descripción
1	Aprendiendo un oficio	1.1. Jardinería	Desarrollo de capacitaciones en oficios varios relacionados con las demandas del lugar.  <b>Actividades básicas:</b> Gestión y ejecución de capacitaciones en oficios varios.
		1.2. Fontanería	
		1.3. Electricista	
		1.4. Hojalatería	
		1.5. Albañería	
		1.6. Corte y confección	
		1.7. Panadería	

		1.8. Cosmetología	
		1.9. Sastrería	
		1.10. Artesanía	
2	Viviendo en comunidad	2.1. Recuperación de espacios públicos	Implementación de proyectos comunitarios.  <b>Actividades básicas:</b> Las necesarias para desarrollar proyectos comunitarios con ayuda mutua.
		2.2. Guarderías, Centros de Atención Infantil o de Atención Integral	
		2.3. Casas comunales.	
		2.4. Plazas para mercado.	
3	Comunidad segura	3.1. Muros de protección	Implementación de proyectos comunitarios.  <b>Actividades básicas:</b> Las necesarias para desarrollar proyectos comunitarios con ayuda mutua.
		3.2. Estabilización de taludes	
		3.3. Construcción de gaviones al margen de los ríos.	
		3.4. Corta y poda de árboles que generen riesgos.	
4	Servicios para la comunidad	4.1. Recolección de desechos y basura doméstica	Realización de parte de un tercero de actividades que son competencia del gobierno local, pero que éstos han decidido iniciar con contrataciones externas de este servicio.  <b>Actividades básicas:</b> Capacitación, organización de equipos, ejecución de actividades, gestión de recursos.
		4.2. Mantenimiento de parques	
		4.3. Señalización vial	
5	Comunidad saludable	5.1. Brigadas de saneamiento básico familiar	Promover acciones de limpieza y mantenimiento en las viviendas y en su entorno inmediato.  <b>Acciones básicas:</b> Jornadas de sensibilización, organización de campañas de saneamiento, jornadas de seguimiento, establecer alianzas con medios locales de comunicación.
		5.2. Brigadas de saneamiento básico comunitario	

6	Arte urbano	6.1. Pintura muralista	<p>Personas de las comunidades (especialmente jóvenes) son capacitadas sobre técnicas de arte en las ramas de pintura, música, teatro y danza.</p> <p><b>Actividades básicas:</b> Capacitación, organización de los eventos, producción de eventos públicos, promoción de los espacios artísticos creados.</p>
		6.2. Teatro y danza en espacios públicos	
		6.3. Música a cielo abierto	
7	Conoce mi comunidad	7.1. Infraestructura turística	<p>Implementación de proyectos comunitarios para el apoyo de la actividad turística.</p> <p><b>Actividades básicas:</b> Diseño y construcción de obras físicas, elaboración y seguimiento al plan de sostenibilidad, capacitación, organización de eventos y giras.</p>
		7.2. Guía turístico	
8	Educando en comunidad	8.1. Club de tareas	<p>Refuerzo escolar a niños y niñas de educación básica.</p> <p><b>Actividades básicas:</b> Capacitación en educación, recepción y atención de los niños y niñas en entornos seguros, acompañamiento e instrucción a los niños y niñas sobre técnicas para el mejor desarrollo de las tareas, asesoría a padres de familia.</p>
9	Deporte y salud en comunidad	9.1. Campamentos	<p>Actividades deportivas y de esparcimiento fuera del hogar con el objetivo de reforzar la autonomía, trabajo en equipo, autoestima, vida saludable, etc.</p> <p><b>Actividades básicas:</b> Organización de actividades, gestión de espacio y equipamiento necesario, gestión y sensibilización de familias, entrenamientos, ejecución de actividades.</p>
		9.2. Torneos deportivos	
10	Agricultura urbana	10.1. Hidroponia	<p>Cultivos agrícolas aptos para las condiciones urbanas (poco requerimiento de espacio, agua, etc.).</p> <p><b>Actividades básicas:</b> Capacitación, identificación y adecuación de</p>
		10.2. Huertos caseros	
		10.3. Viveros de plantas ornamentales y flores	



		10.4. Huertos medicinales	espacios en las viviendas y comunitarios, asesoría técnica sobre los cultivos.
		10.5. Sistemas agroforestales	
11	Comunidad y medio ambiente	11.1. Limpieza de micro-cuencas y/o quebradas	Campañas de limpieza, reforestación, recolección para venta, etc.
		11.2. Reforestación	
		11.3. Reciclaje	
12	Comunidad y servicios básicos	12.1. Agua y saneamiento básico	Implementación de proyectos comunitarios.  <b>Actividades básicas:</b> Las necesarias para desarrollar proyectos comunitarios con ayuda mutua.
		12.2. Caminos vecinales	
		12.3. Electrificación	
13	Nutrición familiar	13.1. Brigadas de nutrición	Promover buenas prácticas de nutrición en familias y comunidades.  <b>Actividades básicas:</b> visitar familias para sensibilizarlas sobre la importancia de la nutrición en todas las etapas de la vida, promover mejores prácticas de alimentación.

Fuente: elaboración propia en base a FISDL

#### Anexo 4. Detalles de los Espejismos o Ilusiones de las TMC

Dimensión	Espejismo	Realidad
Social	Los TMC son eficientes para la reducción de la pobreza en el corto y en el largo plazo.	Débiles disminuciones en la incidencia de la pobreza en el corto plazo. Los logros alcanzados son más notorios en el descenso de la intensidad de la pobreza.
Económica	La inversión en el capital humano de los individuos (sanos, mejor alimentados y escolarizados) podrá enfrentar mejor el mercado, pero aislados de relaciones y restricciones económicas	Baja capacidad de las políticas económicas convencionales para generar empleos.
Sistémica	El respecto a los principios del mercado con las intervenciones por el lado de la demanda, ha dejado de lado o ignorado las debilidades por el lado de la oferta de los servicios básicos. El prurito de los	Cuando se generan nuevas ofertas, la proliferación de los TMC conduce a una mayor segmentación, sin enfoque universalista.

	bajos costos administrativos ha abandonado a su suerte a la oferta institucional.	
Educativa	El incremento de la escolaridad significa en sí mismo una mayor acumulación de capital humano que potenciará a los pobres para salir por ellos mismos de la situación de rezago y de carencias.	La calidad de la oferta educativa es considerada como un supuesto. Queda incertidumbre del fortalecimiento de las capacidades de las personas para asociarse a un mundo cambiante y de riesgos.
Sociocultural	La centralidad de las mujeres en las TMC, a quienes se entrega directamente las transferencias y de quienes se espera una mejor administración de los recursos y un mayor cuidado de las necesidades familiares.	El enfoque de género de estos programas se encuentra sesgado por una visión tradicional maternalista o familiarista.
Política	La relación directa entre individuos y Estado, para construir una especie de coalición libre de los intereses corporativos o partidarios, o para evitar la utilización política discrecional de las TMC.	La ausencia de un enfoque de derecho social, puede favorecer la búsqueda de mecanismos nuevos de clientelismo.

Fuente: elaboración propia en base a Barba y Valencia.

#### Anexo 5. Propuestas de Etapas y Prioridades de los Planes Operativos Intersectoriales

ETAPA I	PRIORIDADES	AÑO
<b>FORTALECIMIENTO DEL MARCO LEGAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de Anteproyecto de Ley</li> <li>• Incidencia para la aprobación</li> <li>• Conformación de la estructura administrativa para la operativización de los Planes</li> <li>• Establecimiento del Marco Metodológico y normativo para el seguimiento de la ejecución</li> </ul>	2013
<b>FORTALECIMIENTO DEL MARCO INSTITUCIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y puesta en marcha de Estrategia de Coordinación Intersectorial</li> <li>• Desarrollo de capacidades en SAN a todo nivel</li> <li>• Diseño y puesta en marcha de Estrategia para la Sensibilización, incidencia y abogacía a favor de la SAN</li> <li>• Diseño del Sistema de Vigilancia, Alerta Temprana, Monitoreo y Evaluación de la SAN</li> </ul>	

<b>FORTALECIMIENTO DE LA INTERVENCIÓN EN SAN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización de mapa de desnutrición crónica para la focalización de acciones</li> <li>• Levantamiento de línea de base de los indicadores de SAN</li> <li>• Diseño y desarrollo de la estrategia de educación en alimentación y nutrición a la población</li> <li>• Fortalecimiento de los programas de Protección Social</li> <li>• Diseño y puesta en marcha de un Programa Alimentario Universal de atención en salud y nutrición en la ventana de los mil días</li> </ul>	2013
<b>ETAPA II</b>	<b>PRIORIDADES</b>	<b>AÑO</b>
<b>CONSOLIDACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuación del desarrollo de capacidades</li> <li>• Fortalecimiento de la articulación intersectorial</li> <li>• Sistematización de la experiencia con propósitos de aprendizaje</li> <li>• Continuidad de fortalecimiento de los mecanismos de articulación de la cooperación técnica y financiera para la intervención integral de SAN</li> </ul>	2014-2015
<b>FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener la vigilancia de los indicadores de la SAN y su difusión</li> <li>• Fortalecer el modelo de intervención integral e intersectorial en SAN en el nivel local</li> </ul>	
<b>ETAPA III</b>	<b>PRIORIDADES</b>	<b>AÑO</b>
<b>EVALUACIÓN DEL IMPACTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación del impacto (medición de los indicadores de SAN)</li> <li>• Revisión y Actualización de la Política Nacional de SAN</li> </ul>	2016
<b>REVISIÓN DEL MARCO LEGAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración participativa del Plan de SAN para el nuevo quinquenio</li> </ul>	
<b>NUEVO PLAN</b>		

Fuente: CONASAN

#### Anexo 6. Explicación de los Modelos Operativos las EITP

<b>Tiempo Pleno Clásico</b>	<p>Este modelo implica una extensión horaria que alcanza un total semanal de 50 horas para el desarrollo de la acción educativa. En el centro educativo deben haber espacios que se llamarán laboratorios o “aulas integradas”, caracterizados por ser orientados hacia áreas interdisciplinarias y equipados para atender grupos enteros o de diferentes dimensiones.</p>
-----------------------------	--

<b>Tiempo Pleno a Módulos</b>	Este modelo implica una extensión horaria que considera algunas tarde de actividades. Podría ser organizada por ciclos, asumiendo que los estudiantes de cada ciclo pueden mantenerse en la escuela dos tardes a la semana, lo que implica una extensión de horas semanales para cada grado.
<b>Tiempo Pleno por Periodos</b>	Este modelo implica extender el horario por períodos determinados durante el año escolar. De esta forma los estudiantes beneficiados serán atendidos bajo un esquema de tiempo pleno clásico a lo largo del período definido. Este período queda a decisión de la escuela, pudiendo ser mensual, bimensual, trimestral y hasta semestral.
<b>Post-Escuela (“DOPOSCUOLA”)</b>	Esta opción se refiere a la posibilidad de disponer de espacios suficientes para atender a grupos de estudiantes seleccionados, en el horario que no están en el centro escolar, para que puedan realizar actividades, tareas y estudios.

Fuente: MINED

#### Anexo 7. Ranking de países en base al IDH

Ranking	País	IDH 2013
<b>Desarrollo Humano Muy Alto</b>		
1	Norway	0.944
2	Australia	0.933
3	Switzerland	0.917
4	Netherlands	0.915
5	United States	0.914
6	Germany	0.911
7	New Zealand	0.910
8	Canada	0.902
9	Singapore	0.901
10	Denmark	0.900
11	Ireland	0.899
12	Sweden	0.898
13	Iceland	0.895
14	United Kingdom	0.892
15	Hong Kong, China (SAR)	0.891
15	Korea (Republic of)	0.891
17	Japan	0.890
18	Liechtenstein	0.889
19	Israel	0.888
20	France	0.884
21	Austria	0.881
21	Belgium	0.881
21	Luxembourg	0.881

24	Finland	0.879
25	Slovenia	0.874
26	Italy	0.872
27	Spain	0.869
28	Czech Republic	0.861
29	Greece	0.853
30	Brunei Darussalam	0.852
31	Qatar	0.851
32	Cyprus	0.845
33	Estonia	0.840
34	Saudi Arabia	0.836
35	Lithuania	0.834
35	Poland	0.834
37	Andorra	0.830
37	Slovakia	0.830
39	Malta	0.829
40	United Arab Emirates	0.827
41	Chile	0.822
41	Portugal	0.822
43	Hungary	0.818
44	Bahrain	0.815
44	Cuba	0.815
46	Kuwait	0.814
47	Croatia	0.812
48	Latvia	0.810
49	Argentina	0.808
<b>Desarrollo Humano Alto</b>		
50	Uruguay	0.790
51	Bahamas	0.789
51	Montenegro	0.789
53	Belarus	0.786
54	Romania	0.785
55	Libya	0.784
56	Oman	0.783
57	Russian Federation	0.778
58	Bulgaria	0.777
59	Barbados	0.776
60	Palau	0.775
61	Antigua and Barbuda	0.774
62	Malaysia	0.773
63	Mauritius	0.771
64	Trinidad and Tobago	0.766
65	Lebanon	0.765

65	Panama	0.765
67	Venezuela (Bolivarian Republic of)	0.764
68	Costa Rica	0.763
69	Turkey	0.759
70	Kazakhstan	0.757
71	Mexico	0.756
71	Seychelles	0.756
73	Saint Kitts and Nevis	0.750
73	Sri Lanka	0.750
75	Iran (Islamic Republic of)	0.749
76	Azerbaijan	0.747
77	Jordan	0.745
77	Serbia	0.745
79	Brazil	0.744
79	Georgia	0.744
79	Grenada	0.744
82	Peru	0.737
83	Ukraine	0.734
84	Belize	0.732
84	The former Yugoslav Republic of Macedonia	0.732
86	Bosnia and Herzegovina	0.731
87	Armenia	0.730
88	Fiji	0.724
89	Thailand	0.722
90	Tunisia	0.721
91	China	0.719
91	Saint Vincent and the Grenadines	0.719
93	Algeria	0.717
93	Dominica	0.717
95	Albania	0.716
96	Jamaica	0.715
97	Saint Lucia	0.714
98	Colombia	0.711
98	Ecuador	0.711
100	Suriname	0.705
100	Tonga	0.705
102	Dominican Republic	0.700
<b>Desarrollo Humano Medio</b>		
103	Maldives	0.698
103	Mongolia	0.698
103	Turkmenistan	0.698
106	Samoa	0.694
107	Palestine, State of	0.686

108	Indonesia	0.684
109	Botswana	0.683
110	Egypt	0.682
111	Paraguay	0.676
112	Gabon	0.674
113	Bolivia (Plurinational State of)	0.667
114	Moldova (Republic of)	0.663
115	El Salvador	0.662
116	Uzbekistan	0.661
117	Philippines	0.660
118	South Africa	0.658
118	Syrian Arab Republic	0.658
120	Iraq	0.642
121	Guyana	0.638
121	Viet Nam	0.638
123	Cape Verde	0.636
124	Micronesia (Federated States of)	0.630
125	Guatemala	0.628
125	Kyrgyzstan	0.628
127	Namibia	0.624
128	Timor-Leste	0.620
129	Honduras	0.617
129	Morocco	0.617
131	Vanuatu	0.616
132	Nicaragua	0.614
133	Kiribati	0.607
133	Tajikistan	0.607
135	India	0.586
136	Bhutan	0.584
136	Cambodia	0.584
138	Ghana	0.573
139	Lao People's Democratic Republic	0.569
140	Congo	0.564
141	Zambia	0.561
142	Bangladesh	0.558
142	Sao Tome and Principe	0.558
144	Equatorial Guinea	0.556
<b>Desarrollo Humano Bajo</b>		
145	Nepal	0.540
146	Pakistan	0.537
147	Kenya	0.535
148	Swaziland	0.530
149	Angola	0.526

150	Myanmar	0.524
151	Rwanda	0.506
152	Cameroon	0.504
152	Nigeria	0.504
154	Yemen	0.500
155	Madagascar	0.498
156	Zimbabwe	0.492
157	Papua New Guinea	0.491
157	Solomon Islands	0.491
159	Comoros	0.488
159	Tanzania (United Republic of)	0.488
161	Mauritania	0.487
162	Lesotho	0.486
163	Senegal	0.485
164	Uganda	0.484
165	Benin	0.476
166	Sudan	0.473
166	Togo	0.473
168	Haiti	0.471
169	Afghanistan	0.468
170	Djibouti	0.467
171	Côte d'Ivoire	0.452
172	Gambia	0.441
173	Ethiopia	0.435
174	Malawi	0.414
175	Liberia	0.412
176	Mali	0.407
177	Guinea-Bissau	0.396
178	Mozambique	0.393
179	Guinea	0.392
180	Burundi	0.389
181	Burkina Faso	0.388
182	Eritrea	0.381
183	Sierra Leone	0.374
184	Chad	0.372
185	Central African Republic	0.341
186	Congo (Democratic Republic of the)	0.338
187	Niger	0.337

Fuente: PNUD