



Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010

De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente
Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo

Principales mensajes para la prensa



El bienestar de las personas es mucho más que tener ingresos. Más bien se refiere al hecho de que las personas tengan posibilidades de llevar adelante planes de vida que consideren valiosos, y está directamente relacionado con aspectos básicos del desarrollo humano como la libertad y el despliegue de las capacidades personales y sociales.

Sin embargo, en las sociedades modernas, el crecimiento económico ha servido como medida del éxito o del fracaso de los países y, consecuentemente, de la búsqueda del bienestar y la felicidad de la gente. No obstante, cada día existe más evidencia de que un aumento en los ingresos no incrementa automática o proporcionalmente el bienestar.

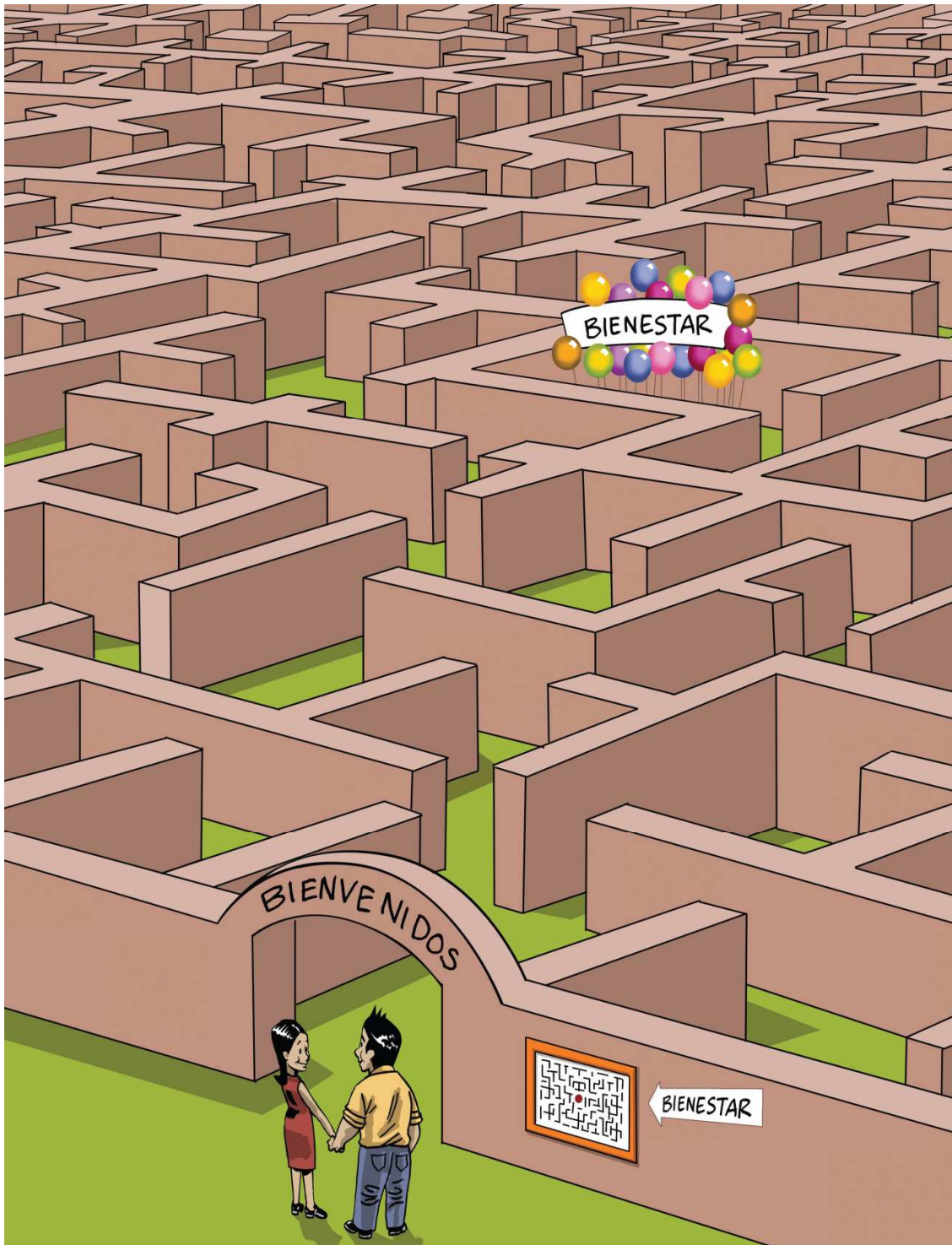
Este Informe urge al país para que adopte un nuevo enfoque de las relaciones entre la política social y la política económica. Se trata de un aspecto fundamental para que la sociedad salvadoreña se encamine a una nueva economía del desarrollo humano, cuyo objetivo sea la obtención de metas sostenibles asociadas al bienestar de la gente.

Como se evidencia a lo largo del Informe, existen amplios segmentos de la población salvadoreña que aun carecen de las dimensiones más básicas del bienestar: acceso a salud, recursos suficientes para satisfacer sus necesidades primordiales o acceso al mundo de los conocimientos.

Este Informe da cuenta de ello y revela algunos de los nudos que siguen bloqueándole a esta sociedad la posibilidad de una mayor prosperidad; también alienta a pensar que el progreso es posible y que incluso con pocos recursos se puede mejorar la vida de las personas. Insiste, asimismo, en que no hay fórmulas mágicas.

El fracaso de las recetas globales hace evidente que el camino hacia el desarrollo humano es muy variado, y está estrechamente relacionado con las condiciones históricas, políticas e institucionales de cada país. En este sentido, como resultado de su diagnóstico, el PNUD ofrece al país las *Bases para un modelo de desarrollo centrado en la gente* que buscan inspirar la construcción colectiva de un mejor El Salvador.

Esta propuesta sugiere un cambio en cuanto al rol de los actores involucrados en este proceso crucial que debe llevar al país a un momento estelar de su historia, erradicando los males que históricamente han perseguido a esta sociedad: exclusión, desigualdad y pobreza.



La noción de bienestar se encuentra presente en todas las dimensiones de la vida de la gente. Las personas e instituciones pueden influir en mejorar la vida de una sociedad mediante el diseño y ejecución de políticas públicas

1. El PNUD propone un nuevo modelo de desarrollo económico y social para El Salvador

El *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010* ((IDHES) propone las bases para un nuevo modelo de desarrollo en El Salvador. La principal característica del nuevo modelo es que coloca a la gente al centro del proceso de desarrollo.

De acuerdo con el Informe, todos los modelos practicados hasta ahora en El Salvador (agroexportación, industrialización por sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y atracción de inversiones) han tenido una deficiencia fundamental: hacer de los bajos salarios de los trabajadores la principal ventaja para insertarse en los mercados internacionales, y del subempleo la forma predominante de sobrevivencia de la mayoría de la población.

Luego de un análisis minucioso de más de 60 años de políticas públicas, la publicación añade que esa deficiencia ha estado relacionada con otras dos: a) El Salvador históricamente ha tenido una macroeconomía débil y b) la política social ha tenido un carácter subsidiario en el proceso de desarrollo.

Un error que se arrastra desde hace muchos años es creer que el país ha tenido una macroeconomía sólida, solamente porque ha habido estabilidad de precios y del tipo de cambio. En contraposición, y como evidencia de las debilidades de la macroeconomía salvadoreña, el Informe proporciona cifras abundantes que muestran que el país se ha caracterizado por exhibir: bajas tasas de crecimiento económico, bajos niveles de ahorro e inversión, una situación fiscal precaria, desequilibrios crónicos en el sector externo y tendencia a un círculo vicioso de endeudamiento, pérdidas de productividad relativa y altas tasas de subempleo y desempleo.

La política social, por su parte, lejos de ser vista como el fundamento para ampliar las capacidades de las personas y como el camino para edificar una economía competitiva a nivel internacional, fundamentada en la productividad laboral, ha sido más bien de carácter residual, y su alcance ha dependido de los resultados arrojados por la política económica.

El Informe documenta que como las tasas de crecimiento económico y de creación de trabajo decente han sido bajas, también han sido bajas las contribuciones públicas y privadas a la política social. Prueba de ello, es que aunque el gasto público social ha venido aumentado hasta llegar a representar alrededor el 11% del PIB, este todavía es inferior en más de 5 puntos porcentuales al promedio de América Latina y cerca de 18 puntos más bajo que el de los países nórdicos.

En congruencia con este diagnóstico, el documento propone un nuevo modelo que parte de la premisa de que “la verdadera riqueza de una nación está en su gente” y de reconocer que los aspectos básicos del desarrollo son: unidad nacional, trabajo duro, ahorro, invertir en la gente y aprovechar las oportunidades.

La visión de futuro que se persigue es que en 20 años El Salvador sea un país de alto desarrollo humano. Los objetivos de largo plazo que se buscarían con el nuevo modelo son: 1) asegurar trabajo decente para todas las personas en edad de trabajar y con voluntad de hacerlo, 2) alcanzar cobertura universal en los pilares básicos de la política social (educación, salud, empleo, vivienda, pensiones, discapacidad y redes de cuidados de familia e hijos), 3) corregir los desbalances macroeconómicos del país, y 4) reactivar la economía y lograr un crecimiento robusto y sostenido.

La estrategia propuesta consiste en generar las condiciones para que el país pueda hacer inversiones crecientes y sostenidas en el desarrollo de las capacidades de la gente y en la creación de un entorno que permita su aprovechamiento para que también las personas amplíen sus opciones y oportunidades. Concretamente, esto se lograría a partir de la construcción de un círculo virtuoso que permita aumentar sostenidamente los niveles de ahorro, inversión, competitividad, crecimiento y empleo. Para ello, la estrategia propuesta se apoya en cinco pilares: una nueva política social, política salarial basada en la productividad, reorientación de la

política macroeconómica, un cambio de prioridades en las políticas sectoriales y reformas institucionales.

El punto de partida de la estrategia es el aumento de la tasa de ahorro nacional a partir de la introducción de nuevas contribuciones obligatorias vinculadas a la ampliación progresiva de los ámbitos cubiertos por las redes de seguridad social, más algunas medidas fiscales que permitan modificar el mapa de incentivos a favor de la inversión y la producción y en detrimento del consumo y las importaciones.

Se trata, por lo tanto, indica la publicación, de sacrificios que tendrán que hacer todos los miembros de la sociedad (gobierno, empresarios y familias) que tomarán la forma de menor consumo presente, pero que tendrán como contrapartida mayores niveles de inversión en productividad y un mejoramiento de la competitividad de la economía. Una de las ventajas es que es posible hacer sacrificios. El PIB per cápita y el ingreso per cápita de El Salvador hoy, superan a los niveles alcanzados en 1990 en 63% y 71%, respectivamente.

El Salvador tiene hoy por hoy el mayor ingreso per cápita de su historia, por lo que es posible y necesario aumentar el ahorro. El Salvador no podrá desarrollarse y seguirá teniendo un desempeño mediocre si no se produce un quiebre con el modelo actual que nos ha convertido en el tercer país más consumista del mundo, subraya el documento.

La inversión en capacidades en la gente, en infraestructura y en incentivos a la producción es el destino del ahorro en el modelo propuesto. De acuerdo con la propuesta, “Debe descartarse la utilización de los recursos del ahorro para financiar gasto corriente. Lo que el país necesita es invertir en aumentar la productividad de la gente, la competitividad, y en la reducción de los costos de producir en el país”.

El círculo se cierra con el empleo. Para ello, el documento del PNUD propone que los resultados de la estrategia se evalúen principalmente por la cantidad de empleo integrado a las redes de seguridad social que genere.

Finalmente, el documento contiene una serie de propuestas puntuales para hacer operativa la estrategia, entre las que se destacan:

- Creación de un “fondo pro bienestar familiar”: se alimentaría de aportaciones de empleados y empleadores en cuentas de ahorro individuales con el fin de favorecer la economía familiar y el pleno desarrollo de los miembros de la familia en las diferentes etapas del ciclo de vida. Permitiría además financiar inversiones productivas.
- Aumento de la inversión pública social. Si bien el fondo pro bienestar familiar es la gran apuesta de financiamiento del gasto social en el largo plazo, en el corto y mediano se requiere aumentar el gasto social en al menos 4% del PIB, particularmente para permitir universalizar la educación media y la calidad de la educación (universalización del dominio de la computación y de inglés).
- Definición de apuestas estratégicas. El Salvador necesita pensar y definir cuáles industrias serán el motor de su desarrollo económico. Para ello se recomienda la creación de una institución integrada por especialistas altamente calificados, seleccionados por el presidente de la República y provenientes de diversos sectores que serían los responsables de proponer los incentivos que apoyarían las apuestas estratégicas definidas.
- Creación de un fondo de promoción de apuestas estratégicas, el cual se constituiría con aportaciones obligatorias aplicables tanto a la producción nacional como a las importaciones, cuya recaudación se destinaría a financiar proyectos de apoyo al desarrollo de cadenas productivas y aumento de su competitividad.
- Inversiones en infraestructura para la competitividad y cambios en los incentivos para atraer inversión extranjera directa. Los actuales incentivos fiscales deben reemplazarse por incentivos alineados al círculo de desarrollo de capacidades y competitividad.

- Una agenda de fortalecimiento institucional. A partir de los hallazgos, el Informe recomienda una serie de acciones orientadas a mejorar el entorno de negocios, tales como el fortalecimiento de la independencia y capacidades de entes reguladores y la incorporación de mecanismos para aumentar la eficiencia y eficacia en la gestión del Gobierno.

Para financiar la estrategia, el documento propone un “contrato social” más que un pacto fiscal. La diferencia entre uno y otro es que un contrato social va más allá de las medidas fiscales, pues se fundamenta también en el ahorro privado, tal como se propone en el Informe.

2. Las paradojas que caracterizan las políticas públicas y bloquean el desarrollo de El Salvador

Algunos de los principales hallazgos del *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010* (IDHES) parecen desafiar el sentido común y sugieren la necesidad de una revisión profunda del impacto real que tienen las políticas públicas en el bienestar de la gente.

Uno de estos hallazgos es la existencia de dos grandes paradojas. La “paradoja de las aspiraciones”, consiste en que la población pobre del país, pese a las dificultades que encuentra a diario para su subsistencia, es bastante optimista con su vida y es bastante indulgente con el desempeño de las instituciones del Estado. Asimismo, las diferentes instancias estatales, en vez de incorporar en sus planes los reclamos o aspiraciones expresadas por la gente en las diferentes encuestas de opinión pública, más bien han tratado de utilizarlas para elaborar mensajes que provoquen apoyo hacia las políticas que impulsan, así estas vayan en una dirección diferente al sentir de la población más necesitada.

La segunda paradoja, la del “mundo al revés”, consiste en que aquellos que necesitan más atención y apoyo son los que menos beneficios y peor atención reciben de parte del Estado. Esta paradoja hace posible un país en donde se invierte y subsidia más a los ricos que a los pobres; privilegia a los sectores urbanos sobre los rurales, históricamente rezagados en el bienestar; y tolera que ciertos bienes y servicios muy importantes para el bienestar de la población se caractericen por tener las intervenciones del Estado de peor calidad.

La paradoja de las aspiraciones

Las estadísticas ofrecen numerosos ejemplos de la “paradoja de las aspiraciones”. Para el caso, 70% de la población analfabeta o sin educación básica completa, que también presenta las tasas de pobreza más altas, dice sentirse satisfecha con sus vidas. En el caso de las personas con educación superior, el porcentaje de las que no están satisfechas con sus vidas sube a 80%, pese a que sus condiciones socioeconómicas son mucho mejores.

Llama también la atención que a pesar de que El Salvador ocupa en materia de educación pública una de las peores posiciones dentro del Índice de Competitividad Global (Posición 101 entre 133 países según el *Foro Económico Mundial 2010*), el 77% de la población expresa sentirse satisfecha con el sistema de enseñanza nacional. Esta valoración positiva la comparte el 73% de las personas de nivel socioeconómico muy bueno, y el 75% de las de nivel muy malo.

Por otra parte, más de la mitad de personas analfabetas y sin educación básica dijeron haber tenido dificultades para enfrentar problemas de salud, y sin embargo, 64% dicen estar satisfechas con la salud a la que acceden. En contraste, solamente el 20% de las personas con educación superior dijeron haber tenido dificultades para enfrentar problemas de salud pero sólo el 67% están satisfechas con la salud a la que tienen acceso.

De igual manera, 85% de las personas de ingresos bajos se sienten satisfechas con el servicio recibido y el precio pagado por el agua, pese a que la mayoría no tiene conexión de cañería en su casa o es objeto de frecuentes interrupciones, contra casi un 70% de las personas de ingresos altos. Algo similar ocurre con el transporte colectivo: el 77% de las personas de ingresos bajos

—quienes hacen mayor uso de este servicio— dijeron estar satisfechas con la provisión de esta prestación, en contraste con un 57% para las personas de ingresos altos, que generalmente no lo usa.

El Informe contiene muchos otros ejemplos relacionados con este tipo de paradojas que reflejan, por parte de los más pobres, una suerte de “resignación” con sus vidas. Sin embargo, este tipo de acomodo de las expectativas tiende a desempeñar un papel clave en la perpetuación de las desigualdades sociales y obliga a que se hagan más esfuerzos para conocer mejor la valoración y la experiencia del bienestar desde la perspectiva de la subjetividad, ya sea la de un individuo o la de una colectividad.

La paradoja del mundo al revés

La «paradoja de las aspiraciones» corre paralela a otra: la «paradoja del mundo al revés». Esta paradoja hace posible un país en donde se invierte y subsidia más a los ricos que a los pobres; privilegia a los sectores urbanos sobre los rurales, históricamente rezagados en el bienestar; y tolera que ciertos bienes y servicios muy importantes para el bienestar de la población se caractericen por tener las intervenciones del Estado de peor calidad.

Los subsidios no consiguen ser herramientas redistributivas eficaces pues no logran su objetivo de beneficiar a los más pobres. Para el caso, mientras el 10% de la población más pobre recibe solamente el 6.2% de los subsidios al transporte colectivo, energía eléctrica y gas licuado, el 10% de la población más rica del país recibe el 11.2%.

Las cosas no terminan allí. Como lo prueba el Informe, mientras el 40% de las personas de menores ingresos (el equivalente de la población del país con ingresos inferiores a la línea de pobreza) se mira beneficiada solo la tercera parte de las mencionadas erogaciones, el 40% de mayores ingresos se beneficia con el 44.2% de ellas.

Estas inequidades son, en gran medida, el resultado de que al subsidiarse ciertos bienes y servicios —y no a la población de mayores carencias— quienes no tienen acceso a ellos, automáticamente quedan excluidos de sus beneficios.

Debido a que cocinan con leña, por ejemplo, más de la mitad de los hogares rurales no se benefician del subsidio al gas propano.

Asimismo, un 31% y un 50% de los hogares pobres tampoco se ven favorecidos con los subsidios a la energía eléctrica y al agua potable, respectivamente, puesto que no tienen acceso a ellas.

Por otra parte, el 44% de los hogares más pobres tampoco se benefician del subsidio al transporte colectivo porque no hacen un de él.

La regresividad de los subsidios también se aprecia al tomar en cuenta que únicamente el 29% de los subsidios al transporte y el gas licuado benefician a la población rural, pese a que esta representa cerca del 40% de la población total del país, y más del 50% de las personas que viven en pobreza extrema.

Es decir que los pobres, que deberían recibir la casi totalidad de estas ayudas, terminan recibiendo menos incluso que el porcentaje de población que representan, mientras que con los más ricos ocurre lo contrario.

La paradoja del “mundo al revés” también se expresa en el rol que juegan las mujeres en la actividad económica. Pese a que representan la mayoría de la población (en el país hay 112 mujeres por cada 100 hombres), sus tasas de participación en el mercado laboral continúan siendo bajas: apenas el 47.6% de las mujeres en edad de trabajar forman parte de la población económicamente activa (PEA), mientras que la participación de los hombres alcanza el 81%.

Otra área en la que se expresa la paradoja del “mundo al revés” tiene que ver con el hecho de que la calidad de las intervenciones del Estado suelen ser de peor calidad en aquellas áreas o mercados que tienen mayor impacto el nivel de bienestar o malestar de la gente.

Veamos algunos ejemplos:

- La provisión de agua es motivo constante de frustraciones: falta de acceso al vital líquido para amplios segmentos de la población, fallas en la medición del consumo, intermitencia en el servicio, cambios en precios. La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) es el proveedor que recibe la mayor cantidad de denuncias por parte del público: hacia finales del 2010 concentraba el 68.5% de los reclamos recibidos por la Defensoría del Consumidor (DC).
- Por otro lado, la población señala los medicamentos como el producto o servicio con mayor insatisfacción con respecto al precio. Más de la mitad del gasto privado en salud se destina a la compra de medicamentos, y las familias gastan un promedio del 2.8% de su presupuesto a la compra de medicinas.
- El transporte colectivo, por su parte, es el sector sobre el cual la población expresa los mayores niveles de insatisfacción, y sin embargo es un sector en el que no existen mecanismos para que la gente canalice sus reclamos. Las quejas sobre la calidad de este servicio son compartidas por usuarios y no usuarios. Los primeros ven en el transporte colectivo el espacio de mayor inseguridad debido a los asaltos y homicidios que ocurren al interior de las unidades de transporte. Los no usuarios lo perciben como fuente de contaminación, congestionamiento y peligros derivados de la conducción temeraria que caracteriza a los motoristas de dichas unidades. Con todo, el Estado viene mostrando mucha tolerancia hacia la incapacidad probada de este sector. En 1995 se estableció por ley la obligatoriedad del seguro contra daños, pero todavía no ha entrado en vigencia. La ley también establece el retiro de circulación de los buses de más de 15 años de funcionamiento, pero su puesta en aplicación ha sido postergada más de 10 veces por la Asamblea Legislativa, producto de lo cual la edad promedio de los buses que circulan en las zonas urbanas es de 19 años.

El Informe documenta estos y otros casos en los que se encuentra un Estado muy débil en su capacidad de garantizar un funcionamiento de estos sectores en pro del bienestar. Además el Informe señala que en muchas ocasiones se han priorizado las soluciones cortoplacistas por encima de las estructurales. Uno de los ejemplos es el sector energético. Los altos precios de energía obedecen a que el país se ha vuelto más dependiente de la generación de energía a base de petróleo, y sin embargo ha destinado más recursos a otorgar subsidios al precio que a invertir en la diversificación de la matriz, especialmente con energías renovables.

El documento señala una serie de debilidades en las instituciones encargadas de la definición de políticas o de la regulación de sectores clave, que en parte se derivan de la falta de independencia política de la que adolecen estas instituciones. Es por esto que se propone una agenda de fortalecimiento institucional que incluye medidas tales como la incorporación de mecanismos que blinden a las máximas autoridades de los entes reguladores de los vaivenes políticos y la creación de entes reguladores independientes en los sectores que continúan estando bajo la regulación de ministerios sectoriales (caso de transporte colectivo e hidrocarburos)

3. La política social es el pilar olvidado de los modelos de desarrollo implementados en El Salvador

El *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010* (IDHES) sostiene que históricamente la política social ha sido ignorada y malentendida en los modelos de desarrollo implementados en

El Salvador. En los últimos sesenta años no se ha realizado una reflexión profunda sobre el papel de la política social en el proceso de desarrollo del país.

En el Informe se da cuenta de dos períodos de la historia salvadoreña que han marcado formas y concepciones diferentes sobre la política social. Entre 1950 a 1989 se implementó una política social cuyo ideario era la universalización de servicios básicos; a partir de 1990 hasta la fecha la política social ha puesto énfasis en la focalización de recursos públicos a las poblaciones más necesitadas.

El análisis realizado apunta a que ambas experiencias tienen en común la carencia de visión, objetivos y metas claras, han estado subordinadas a la política económica y sus resultados y han tenido un alcance limitado, por lo general, a los servicios de salud y pensiones.

Visto en las clasificaciones mundiales, el país ocupa la posición 121 y 124 de 136 países en la evaluación del sistema educativo y de la calidad de la enseñanza en ciencia y matemáticas, respectivamente (Foro Económico Mundial); la posición 94 de 128 países en el Índice de Desarrollo de Educación para Todos (UNESCO); la posición 78 de 110 países en la clasificación del Índice de Prosperidad (Legatum Institute); y en una tasa de crecimiento del Índice de Desarrollo Humano menor a la de los países de desarrollo humano medio y de los países menos desarrollados.

Esta es una realidad que puede y debe cambiarse. Para ello hace falta una nueva arquitectura de la política social que tome en cuenta las especificidades del contexto salvadoreño y algunas buenas prácticas de países que han pasado de la pobreza generalizada a la prosperidad al cabo de una generación. En este sentido, el Informe relata los hitos de experiencias exitosas tales como los países nórdicos y Singapur, que han probado que es posible salir de la pobreza y el rezago social. Lo que ambos casos tienen en común, más allá de las especificidades históricas, culturales y políticas de cada uno, es que la política social fue crucial para mejorar los niveles de convivencia y afianzar lazos de identidad cultural, al tiempo que edificaban economías competitivas que les permitieron mejorar el bienestar de sus habitantes mediante aumentos sostenidos en la productividad laboral, los salarios reales y las tasas de trabajo decente.

La propuesta de política social universal que se hace en el Informe parte de reconocer los derechos plasmados en la Constitución de la República. Reconoce, además, que el vínculo entre lo económico y lo social se da en el empleo. Considera, adicionalmente, que el desarrollo es más fácil cuando se ponen en uso las capacidades de toda la población; de ahí que se propugne por un aumento progresivo de la participación laboral, especialmente de las mujeres. También reconoce la progresividad en los ámbitos cubiertos, y considera prioritario que el financiamiento de la política debe hacerse con recursos propios.

Este nuevo enfoque también reconoce que una buena política de pensiones comienza con el cuidado de los bebés. El alcance de la política social que se propone toma en cuenta el ciclo de vida de las personas. Los pilares claves son: el cuidado de los bebés y niños, la salud, la educación, vivienda, la protección del trabajo decente y pensiones. El reto es lograr una cobertura en esos rubros a toda la población salvadoreña mediante el logro de una tasa de trabajo decente del 100%.

El Informe considera que El Salvador debe tener como metas convertirse, al cabo de una generación, al menos en un país de alto desarrollo humano, ser al menos uno de los países latinoamericanos mejor posicionados en pruebas académicas, y uno de los primeros quince países más competitivos en el Índice de Competitividad Global.

Apostarle a la gente por medio de una política social amplia y articulada, es, al final de cuentas, la única manera de crear un mejor nivel de bienestar en la sociedad, de tener mejores resultados económicos y de salir del subdesarrollo, puntualiza el PNUD.

4. El IDHES propone una nueva forma de medir la pobreza en El Salvador

De acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010* (IDHES), las debilidades que presenta la metodología oficial para el cálculo de la pobreza son un obstáculo no solo para conocer de manera adecuada los niveles de satisfacción que experimentan las personas, sino también para construir una economía que genere bienestar a toda la población.

La tasa de pobreza establecida para el periodo 2006-2009 ejemplifica la volatilidad del indicador. De acuerdo con datos oficiales, como consecuencia del fuerte aumento en el precio de los alimentos, entre 2006 y 2008 la pobreza aumentó 10 puntos porcentuales, pese a que el periodo coincide con un momento en el cual la economía del país, si bien a niveles modestos, se encontraba creciendo. Sorprendentemente, según las estimaciones oficiales, en el año 2009 la pobreza, habría registrado una reducción aproximada de 3 puntos porcentuales a raíz de la caída en los precios de los bienes que conforman la canasta básica alimentaria (CBA), a pesar de que simultáneamente se perdieron más de 30 mil empleos formales y que la economía registró el peor rendimiento en los últimos 20 años.

El Informe advierte que otra de las debilidades de la medición tradicional de la pobreza es que tampoco da cuenta de los riesgos y desastres que los pobres y no pobres enfrentan en la vida. Por ejemplo, una familia salvadoreña puede no ser pobre actualmente, pero ser altamente vulnerable a caer en pobreza si, por ejemplo, la jefatura del hogar tiene estudios iguales o menores al noveno grado, si los miembros del hogar no poseen trabajo formal, o si no cuenta con acceso a seguridad social. También se ha encontrado que la mitad de los hogares con viviendas deficitarias tienen alta probabilidad de caer en pobreza.

Existe otro problema de fondo: el indicador actual no permite dar luces sobre el tipo de intervenciones puntuales (educativas, de ingresos, de salud, etc.) que se necesitan para población pobre y no pobre, ni para dar seguimiento del impacto de los programas e intervenciones sociales que se realizan para atender a la población pobre. El Informe sugiere poner en marcha intervenciones que den herramientas a los individuos para ser protagonistas en el aumento de su bienestar, en lugar de ejecutar programas de carácter asistencial, cuyo objetivo es el aumento de los ingresos o de la capacidad de consumo de manera transitoria, de cuyos efectos se tiene muy poca información.

Por ello, la forma de abordar la medición de la pobreza, lejos de improvisarse, debe considerar la complejidad de la vida de las personas, destaca el Informe. La educación, el empleo, la calidad de la vivienda y el acceso a redes de servicios de salud y pensiones —y no solo el ingreso y la alimentación— son las esferas que el Informe propone sean incorporadas en una metodología de medición multidimensional de la pobreza. Esto permitiría ser congruente con los pilares a los que asocian el bienestar los salvadoreños y el contrato social implícito en la Constitución de la República.

El Informe señala que al no contar con una institución independiente a cargo de realizar la medición y publicación de los datos de pobreza, este indicador central del progreso del país se presta a ser instrumentalizado políticamente.

5. El Salvador ha tenido una macroeconomía débil a lo largo de su historia

El estudio de los principales resultados macroeconómicos de El Salvador lleva a la conclusión de que el país ha tenido históricamente una macroeconomía débil. El *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010* (IDHES), afirma que El Salvador ha exhibido una estabilidad en el valor de su moneda que a menudo ha sido considerada como sinónimo de una sólida estabilidad macroeconómica, e incluso de una macroeconomía sana. Como resultado de esto, se popularizó la idea de que en El Salvador existía una brecha entre un buen desempeño macroeconómico y un pobre desempeño microeconómico. Sin embargo, al contrario de lo que tradicionalmente se cree, el país ha tenido un deficiente desempeño macroeconómico de largo plazo.

El IDHES advierte que el crecimiento promedio de El Salvador entre 1960 y 2009, que se estima en 2.76%, ha sido inferior al de todos los países centroamericanos con excepción de Nicaragua. El crecimiento es aún más bajo cuando se le compara con otros países que presentaban condiciones similares a las de El Salvador a mediados del siglo pasado.

Durante ese periodo el PIB per cápita creció 1.1% por año. De mantenerse este nivel histórico el país tardaría 29 años en alcanzar el nivel actual del ingreso per cápita de Costa Rica y 45 en alcanzar el nivel actual de Chile. Visto así, las perspectivas económicas para el futuro no son alentadoras, pues El Salvador se ubica entre los cuatro países de menor crecimiento proyectado para el 2011 y el 2012 de un total de 25 países de América Latina y el Caribe.

Por otro lado, los datos expuestos en el IDHES prueban que El Salvador invierte poco y ahorra aun menos. Durante los últimos 30 años, las tasas de ahorro e inversión promedio han sido del 15% y el 16% del PIB respectivamente, un nivel muy inferior al 25% que han logrado los países líderes en crecimiento e inclusive más bajo que el registrado por la mayoría de países de América Latina. Los niveles de ahorro e inversión han sido bajos debido a la alta propensión al consumo, que históricamente ha sido superior al 90% del PIB. Durante los últimos años el país incluso consume más de lo que produce: en el 2009, por cada US\$100 que el país produjo, se consumieron US\$102.4. El Salvador ocupa la tercera posición en el mundo de los países con mayor consumo con respecto a su producción total.

El análisis histórico de las finanzas del Estado muestra que El Salvador, con muy pocas excepciones, ha exhibido déficits fiscales. En promedio, el déficit fiscal para el periodo de 1970 al 2009 fue de 2.3%. El déficit se ha acentuado a tal punto que en el 2009 el déficit fiscal alcanzó el 5.6% del PIB, superior incluso al déficit del 4.5% que se tenía en 1989 cuando el país estaba en guerra. La incapacidad de generar balances fiscales positivos para financiar la inversión pública ha empujado a los gobiernos salvadoreños a niveles de endeudamiento cada vez más altos. La deuda pública total en 1991, al finalizar la guerra civil, representaba el 50% del PIB. Este indicador descendió al 27% en 1998, para incrementarse nuevamente al 50% en el 2009, sobrepasando los límites prudenciales establecidos por organismos internacionales.

El IDHES señala, asimismo, la existencia de desequilibrios en el sector externo. Para el caso, el saldo de la balanza comercial de El Salvador ha sido deficitario desde la década de los 80. Este déficit se ha incrementado en el tiempo, pasando de 7% del PIB en 1981 al 23.5% del PIB en el 2008. El país también registra saldos negativos en su cuenta corriente de la balanza de pagos, siendo el déficit de 3.0% con respecto al PIB en el periodo 1970-2008. El Salvador ha tenido uno de los peores desempeños en materia de productividad. Un estudio reciente evaluó los aumentos y las pérdidas en la productividad total de factores con respecto a Estados Unidos. De acuerdo a este estudio, en El Salvador, las pérdidas ascendieron a 41.9%, mayores incluso a las de muchos países de África, y una de las peores en Latinoamérica.

Los niveles de subutilización laboral (desempleo y subempleo) han sido históricamente muy altos: en 1950, de cada 100 personas de la población económicamente activa (PEA), alrededor de 50 estaban subempleadas y casi 5 desempleadas. Durante los siguientes 60 años, la economía

fue incapaz de reducir sustancialmente los altos niveles de subutilización laboral. Actualmente, más de la mitad de la fuerza laboral del país se inserta en el mercado de trabajo de manera deficitaria, ya que se encuentra subempleada (44.3%) o desempleada (7.3%).

En conclusión, y contrario a algunas percepciones que prevalecen en nuestros días, El Salvador no ha podido alcanzar estabilidad macroeconómica. La economía país ha tenido bajo crecimiento, bajos niveles de ahorro e inversión, déficits fiscales crónicos, alto endeudamiento público, desbalances en el sector externo, baja productividad y alta subutilización laboral. Advierte el IDHES que además El Salvador históricamente ha tenido un comportamiento deficiente en desarrollo humano, que tiende a traducirse en resultados mediocres en crecimiento económico, lo que a su vez reduce sus logros de desarrollo humano, y así sucesivamente, constituyendo un círculo vicioso. La implementación de un nuevo modelo de desarrollo es vital para revertir esta tendencia y lograr un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento económico.

6. La transformación demográfica ha abierto una ventana de oportunidades que el país debe aprovechar

El Salvador está experimentando un cambio poblacional cuyo resultado es el incremento del número de personas en edad de trabajar (el grupo de 16 a 64 años de edad). Esta transformación demográfica abre la oportunidad de gozar de un *bono demográfico*, entendido como el tiempo durante el cual se tiene una mayor proporción de la población en edad de trabajar y una menor proporción de personas que requieren inversiones en educación y salud (niños y adultos mayores). Durante este periodo, que se espera termine alrededor del año 2045, el país cuenta con una oportunidad única para articular un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento económico.

De acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010* (IDHES), el bono demográfico solo será de beneficio en la medida en que todas las personas que hoy se encuentran en edad de trabajar, puedan ser integradas al mercado laboral con un empleo formal que les garantice un salario digno y los beneficios relacionados con la salud, la seguridad social y las pensiones. Debido a ello, la principal recomendación del Informe en esta dirección consiste en priorizar aquellas políticas que tengan como objetivo el incremento del trabajo decente.

Emprender esa ruta, sin embargo, presenta distintos obstáculos. En primer lugar, una economía con bajo crecimiento y poca capacidad de generar empleo, como la salvadoreña, que obliga a las personas a migrar para encontrar empleo: durante la última década, de cada tres personas que buscaron trabajo, dos lo encontraron fuera del territorio. En segundo lugar, las tasas de desempleo entre los jóvenes de 18 a 24 años, llamados a ser los principales protagonistas de ese proceso, alcanza el 14.2%, contra un 7.3% de promedio nacional; sus tasas de subempleo son también superiores a las de los otros grupos de edad. Durante el periodo del bono demográfico, la mayor necesidad de creación de empleos es para los jóvenes, que, como se ve, constituyen el grupo que enfrenta mayores dificultades para conseguir trabajo.

¿Cuántos empleos necesitan crearse para aprovechar el bono demográfico? De acuerdo a estimaciones presentadas en el IDHES, durante los próximos 20 años se necesitará crear más de 730 mil nuevos empleos en el país, en su mayoría destinados a jóvenes entre 21 y 30 años. Aunado a esto, si se desea eliminar la enorme incidencia de subempleo y desempleo que caracteriza a El Salvador, será necesario generar 1.3 millones de empleos con acceso a redes de seguridad social.

Por otra parte, para incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral, que es mucho menor que la de los hombres a pesar de que éstas constituyen la mayoría de la población, se necesitarían crear 375 mil empleos más para llegar a niveles de participación similares a los de países con alto desarrollo humano. De estos datos puede vislumbrarse la magnitud del

desafío que afronta El Salvador para los próximos años, desafíos que de no afrontarse con éxito incrementarán la incidencia del subempleo, el desempleo y la migración al extranjero.

Las transformaciones demográficas en El Salvador también presentan desafíos en materia de salud y pensiones para la población de mayor edad. Para el año 2050, el número de personas mayores de 70 años casi se triplicará, pasando de representar ahora el 7.2% del total de la población, a representar el 14%.

El Informe también presenta estimaciones de los costos que tendrá el cambio demográfico en los sistemas de salud y pensiones. El envejecimiento de la población tiene un importante impacto en los sistemas de salud, pues el costo de atención médica es sustancialmente superior para la población de más de 65 años: en promedio, tres veces mayor al costo de una persona de menor edad. Las estimaciones realizadas indican que solo como consecuencia de los cambios demográficos, los costos de salud se duplicarían en 15 años. Además, de mantenerse las actuales tasas de pobreza en la vejez y la baja cobertura del sistema de pensiones, el número de personas pobres que llegan a la vejez sin una pensión crecerá en la misma proporción, lo que ejercerá presión sobre los recursos del Estado, los cuales deberán destinarse a atender las necesidades de este grupo de la población.

El conocimiento de los patrones demográficos permitirá un mejor abordaje y planificación de la política social, y sobre todo de las políticas de empleo, claves para el aprovechamiento de las oportunidades de la transición demográfica y para procurar la sostenibilidad de tales políticas.

Más información:

Héctor Pacheco

hector.pacheco@undp.org

2209-3500

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es la red mundial de las Naciones Unidas en materia de desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Está presente en 172 países, trabajando con los gobiernos y las personas para ayudarles a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo.

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