



Octubre 2017 - ISSN: 1988-7833

BANCOS DE LECHE HUMANA Y DESARROLLO DEL ESPACIO RURAL EN EL SALVADOR

Hugo Alfredo Jiménez Reyesⁱ

Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA).
hugoal2013@gmail.com; hugo.reyes@aluno.unila.edu.br

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Hugo Alfredo Jiménez Reyes, (2017): "Bancos de leche humana y desarrollo del espacio rural en El Salvador", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre-diciembre 2017). En línea:
<http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/04/desarrollo-espacio-rural.html>

Resumen. El trabajo aborda un estudio sobre el programa de los Bancos de Leche Humana en El Salvador. Estableciendo una relación entre el funcionamiento de dicho programa y el desarrollo del espacio rural, se objetiva identificar de qué manera los impactos socioeconómicos del funcionamiento de los bancos de leche contribuirían para el desarrollo del espacio rural en El Salvador. La base teórica-conceptual que se utilizó para el análisis fue el triángulo de base de los actores de una política pública de Knoepfel *et al.* (2007) y el abordaje de Sen (2010) sobre el desarrollo como libertad. El texto consta de tres apartados principales: en el primero se presenta la base teórica-conceptual, en el segundo se presenta el objeto de estudio y, en el tercero, se realiza el análisis. Como resultado de la pesquisa se concluye que las contribuciones de los bancos de leche para el desarrollo del espacio rural se darían a mediano y largo plazo y serían el resultado de la garantía y fortalecimiento de las facilidades económicas y de las oportunidades sociales del infante beneficiario de la política pública; y, del fortalecimiento de la capacidad de agencia del beneficiario o de los beneficiados de la misma.

Palabras clave: Bancos de Leche Humana-Impactos Socioeconómicos-Desarrollo-Espacio Rural-El Salvador.

Abstract. This paper comprises a study on the program of Human Milk Banks in El Salvador. Establishing a relationship between the functioning of the milk banks program and the development of the rural area, objectives identify how the socioeconomic impacts of the operation of milk banks would contribute to the development of the rural area in El Salvador. The theoretical-conceptual basis used for the analysis was the basic triangle of the actors of a public policy, by Knoepfel *et al.* (2007) and Sen's (2010) approach to development as freedom. The text is structured in three main sections: the first presents the theoretical-conceptual basis, the second presents the object of study and, in the third, the analysis is performed. As a result of the research it is concluded that the contributions of the Human Milk Banks to the development of the rural area would be in the medium and long term. In addition, will be the result of the guarantee and the strengthening of the economic facilities and the social opportunities of the beneficiary infant of public policy; and the strengthening of agency capacity, whether of the beneficiary or the beneficiaries thereof.

Key words: Human Milk Banks-Socioeconomic Impacts-Development- Rural Space-El Salvador.

INTRODUCCIÓN

Desde finales de la década de 1970 e inicios de la década de 1980 las interpretaciones dominantes, que concebían lo rural como un espacio periférico, pobre, atrasado y, en consecuencia, dedicado exclusivamente a la producción agrícola, y que debía mantenerse al margen de los cambios económicos, sociales y tecnológicos que tenían lugar en los grandes centros urbanos, comenzaron a ser cuestionadas. Paralelamente a este cuestionamiento, una nueva concepción de lo rural comienza a ganar fuerza y relevancia. De acuerdo con esta nueva concepción, el espacio rural debía de ser concebido, no solo como un lugar de producción, sino también como un espacio de vida, de sociabilidad y de cultura, en donde lo económico tendría que interactuar con lo político, social, cultural y ambiental (FREITAS, FREITAS y DIAS, 2012).

Esta nueva concepción de lo rural destacaba la necesidad de pasar de un enfoque sectorial para otro que permitiera comprenderlo, sobre todo, por su naturaleza eminentemente territorial. Este nuevo enfoque vino a conocerse posteriormente como el abordaje territorial del desarrollo rural, según el cual el desarrollo iría más allá de un sesgo normativo o ideológico (FAVARETO, 2010). Dos elementos interesantes sobre este enfoque es que, por un lado, implica en lidiar con aspectos no directamente mercantiles al influenciar las reglas para la apropiación o regulación del uso social de este espacio y, por el otro, que en el territorio los agentes son múltiples y, sobre todo, difusos, contrariamente al enfoque sectorial en donde son fácilmente identificables (FAVARETO, 2006).

De acuerdo con Freitas, Freitas y Dias (2012), desde su surgimiento, esa nueva concepción sobre el desarrollo rural pasó a ser incorporada de forma gradual, aunque de modo parcial y contradictorio, por las políticas públicas del desarrollo rural. En la actualidad existen inúmeras políticas destinadas al desarrollo del espacio rural, sin que esto implique necesariamente en una efectiva contribución para ello. Del mismo modo, existen políticas que aunque no sean pensadas para desarrollar el territorio rural, contribuyen de manera significativa en ese proceso, ya sea a corto, mediano o largo plazo.

Delante ese escenario, la presente pesquisa comprende un estudio sobre el programa de los Bancos de Leche Humana (BLH) en El Salvador, como una política pública implementada por el gobierno salvadoreño dirigida a la reducción de la mortalidad infantil y al fortalecimiento de las políticas de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna. Estableciendo una relación entre el funcionamiento de dicho programa y el desarrollo del espacio rural, se establece como objetivo principal: identificar de qué manera los impactos socioeconómicos del funcionamiento de los BLH contribuirían para el desarrollo del espacio rural en El Salvador.

Para dar cuenta de ese objetivo el trabajo ha sido estructurado en tres apartados principales. En la primera parte se presenta la base teórica-conceptual que guía el análisis de la pesquisa, y que ha sido dividida en dos secciones: en la primera, se aborda el triángulo de base de los actores de una política pública siguiendo la clasificación de Knoepfel *et al.* (2007). De acuerdo con la contribución de los autores, la implementación de una política pública, además de impactar directamente a los grupos objetivos y a los beneficiarios finales, impacta indirectamente en otro conjunto de actores, o sea, los terceros beneficiados. En la segunda sección se aborda el argumento de Sen (2010) sobre el desarrollo como libertad, específicamente, se destaca a afirmación de que la expansión de las libertades instrumentales favorece la capacidad de agencia del individuo como un actor político, con lo cual se garantizaría el desarrollo.

Continuando con la estructura, en la segunda parte se presente el objeto de estudio de la pesquisa, esto es, el programa de los BLH. Aquí, se muestra como se dio el surgimiento de esa iniciativa en Brasil y como el modelo brasileño de BLH fue transferido a otros países. Luego se aborda como estos bancos fueron implementados en El Salvador y se contextualiza, en base a la finalidad del programa, el momento en el que surgieron.

A continuación, auxiliándose de la base teórica-conceptual presentada en la primera parte del trabajo y relacionando el objeto de estudio, en el tercer apartado se realiza el análisis. En un primer momento se presentan los impactos socioeconómicos del funcionamiento de los

bancos de leche, para luego, en un segundo momento, identificar las contribuciones de estos para el desarrollo del espacio rural en El Salvador.

Finalmente, en lo que respecta a la metodología, esta es una pesquisa de corte cualitativo cuyas fuentes principales son secundarias, las cuales están integradas por libros, artículos científicos y artículos informativos sobre el tema, los cuales fueron obtenidas al realizar pesquisa bibliográfica en las páginas web de las instituciones de salud en El Salvador, en repositorios digitales y en la biblioteca. Posteriormente se pasó a la revisión, análisis y clasificación de la bibliografía encontrada. El resultado de la pesquisa al que se llegó es que las contribuciones para el desarrollo del espacio rural se darían a mediano y largo plazo y que estas estarían dadas, principalmente, por el aumento de la capacidad de agencia, ya sea del beneficiario o de los beneficiados de la misma.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

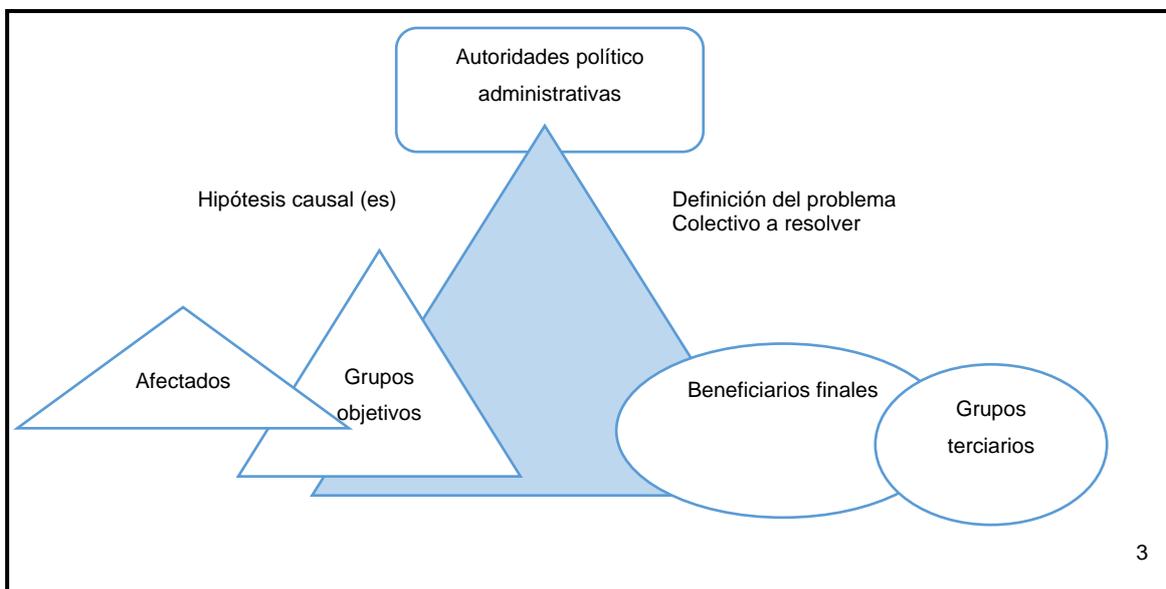
Una política pública trata del contenido concreto y del contenido simbólico de decisiones políticas y del proceso de construcción y de actuación de esas decisiones. Puede ser definida, en su acepción más general, como una directriz elaborada por un conjunto de actores, estatales y no estatales, para enfrentar un problema reconocido como público en la agenda gubernamental (SECCHI, 2014). Dye, en Subirats *et al.* (2012, p. 38), define una política pública como “lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”, respecto a una situación que afecta negativamente a determinado segmento de la población, o sea, respecto a un problema público.

Ese conjunto de acciones, elaboración, toma de decisiones e implementación de las directrices, forman parte de un todo, es decir, de un proceso general que puede ser llamado de proceso de elaboración de una política pública. Subirats *et al.* (2012), Secchi (2014), Souza (2012), entre otros, denominan ese proceso como el ciclo de una política públicaⁱⁱ, en el cual, como ya fue afirmado, participa un conjunto de actoresⁱⁱⁱ. Al respecto, un actor en una política pública es quien participa o está involucrado, directa o indirectamente, en alguna de las fases que constituyen el ciclo de la política, pudiendo ser éstos unitarios o colectivos (GAMBI, 2007).

Subirats *et al.* (2012, p. 56-69), atendiendo a una clasificación de esos actores como siendo públicos o privados, los agrupa en tres conjunto principales: las autoridades político administrativas, quienes elaboran y aplican las políticas públicas; los grupos objetivos, quienes se consideran como causantes del problema público a resolver; y, los beneficiarios finales, quienes padecen los efectos negativos del problema o quienes son impactados positivamente con la implementación de una política. Aún, relacionados a este último conjunto de actores, los autores agregan el grupo de los beneficiados o grupos terciarios.

Esa clasificación es la misma usada por Knoepfel *et al.* (2007), los cuales la presentan en su así llamado triángulo de base de los actores de una política pública, en el que además se muestra la forma en que los actores de una política se posicionan y se relacionan entre sí. A continuación se ilustra el triángulo elaborado por los autores.

Figura 1. Triángulo de base de los actores de una política pública



Fuente: Knoepfel et al. (2007)

A pesar de que resulta interesante definir cada uno de los elementos constitutivos del triángulo de base, ese ejercicio no será realizado en esta oportunidad, pues para efectos de la presente pesquisa el énfasis recaerá sobre determinados actores que participan en la fase de implementación de una política, específicamente, sobre los que experimentan los impactos directos e indirectos de dicha implementación, o sea, los *policytakers* o destinatarios de una política pública, sean estos individuos, grupos u organizaciones. Siendo así, se presentará únicamente la definición de beneficiarios finales y terceros beneficiados de una política.

Los primeros pueden ser entendidos como un conjunto de personas (físicas o morales), las asociaciones, organizaciones o entidades que las comprendan, a quienes el problema colectivo afecta directamente, es decir, quienes sufren sus efectos negativos. Así, con la ejecución eficaz de una determinada política pública, el conjunto de personas que envuelve esta categoría experimentan una mejora (en mayor o menor grado) de su situación, sea ésta, económica, social, ambiental, de salud, etc., (KNOEPFEL, et al., 2007).

Los segundos, o sea, el grupo o grupos terciarios, está constituido por el conjunto de personas (físicas o morales) las asociaciones, organizaciones o entidades, que representan objetivos e intereses (individuales o colectivos) específicos, quienes a pesar de que la política pública no esté directamente destinada hacia ellos, su ejecución puede modificar indirectamente su situación. Esta modificación puede tener un carácter negativo o positivo. En el primer caso, estos actores son denominado como terceros afectados, mientras que en el segundo caso, son denominados de terceros beneficiados o simplemente beneficiados (KNOEPFEL et al., 2007; SUBIRATS et al., 2014).

Para el caso específico que está siendo estudiado la política pública en ejecución es el programa de los BLH, los beneficiarios finales son el conjunto de recién nacidos prematuros, con bajo peso al nacer (menor a 1500 gramos), con problemas cardíacos o que han necesitado reanimación artificial al nacer, que hacen parte del programa, el grupo de los terceros beneficiados está compuesto por el conjunto de familias (núcleo familiar) que tengan un miembro de su núcleo siendo beneficiario del programa y, finalmente, los terceros afectados son las empresas productoras de sucedáneos lácteos o de leche artificial.

Los beneficiarios finales experimentan una mejoría de su situación, específicamente de salud, al recibir la leche materna recolectada, procesadas y distribuida por los bancos de leche. Al ser parte del programa, los recién nacidos que presentan las especificidades antes apuntadas y cuyas madres se ven impedidas de amamantar a sus infantes por carecer de este tipo de alimento, o por otros motivos, tiene garantizada la leche humana necesaria para asegurar el pleno desarrollo de sus capacidades y potencialidades. Por otro lado, con la implementación de esta política pública, las familias que tengan un recién nacido siendo beneficiario del programa también pasan a ser beneficiadas, pues perciben una mejoría de su situación, específicamente económica, al no tener que invertir más en fórmulas lácteas especiales y de alto costo económico, biberones, pachas, entre otros, para alimentar al infante.

Ahora bien, dado que el objetivo del presente trabajo es identificar de qué manera los impactos socioeconómicos del funcionamiento de los BLH contribuirían para el desarrollo del espacio rural en El Salvador y teniendo en cuenta la mejora experimentada en la situación de los beneficiarios finales y de los terceros beneficiados con la implementación de esta política pública, se presentará a continuación el argumento de Sen (2010) sobre la importancia de la eliminación de las privaciones de las libertades substanciales como elemento constitutivo del desarrollo. Este argumento será clave para establecer la relación entre impactos socioeconómicos del funcionamiento de los bancos y desarrollo del espacio rural.

1.1 El desarrollo como libertad.

Amartya Sen en su trabajo titulado Desarrollo como Libertad considera la expansión de la libertad humana como el principal fin y el principal medio del desarrollo, así, considera que este último consiste en la eliminación de las privaciones de la libertad^{iv} que limitan las elecciones y las oportunidades de los individuos de ejercer ponderadamente su condición de agente^v. En ese sentido, la eliminación de las privaciones de la libertad es considerada como

un elemento clave y constitutivo del desarrollo. Al hacer referencia a la libertad humana Sen se está refiriendo específicamente a cinco tipos vitales de libertades instrumentales, que son: facilidades económicas, libertades políticas, facilidades sociales, garantía de transparencia y seguridad protectora (SEN, 2010, p. 10-11).

Las facilidades económicas y las oportunidades sociales, son las libertades instrumentales que más resultan de importancia para efectos del presente trabajo. Así, las primeras hacen referencia al potencial y las oportunidades que las personas tienen para utilizar recursos económicos para el consumo, adquisición, producción y/o cambio de bienes y servicios. Ese potencial depende, sobre todo, de los recursos económicos disponibles con los que una persona cuente para realizar tales acciones. Las oportunidades sociales, por su parte, se refieren al conjunto de disposiciones que el Estado y la sociedad establece en áreas como educación, salud, trabajo, bienestar social, etc., las cuales repercuten directamente en otro tipo de libertad humana, como por ejemplo la libertad substantiva de una persona vivir mejor (SEN, 2010, p. 59).

Este conjunto de libertades instrumentales, cabe destacar, no deben de ser analizadas de forma separada, pues éstas no solo garantizan y aumentan por sí mismas la capacidad de agencia del individuo, sino que también tienen la posibilidad de complementarse entre sí, reforzándose mutuamente y, por ende, aumentando la capacidad de actuación de una persona tanto en la esfera pública como en la esfera privada. Sen (2010) denomina este hecho como encadenamientos empíricos y causales entre formas de libertades.

Por ejemplo, puede considerarse una relación de complementariedad en las oportunidades sociales, en la forma de educación y servicios de salud, que contribuyen, o se espera que contribuyan, para un aumento de la participación en las actividades económicas, en la forma de trabajo, generación de renta, consumo, producción, adquisición e intercambio de bienes y servicios, o sea, de las facilidades económicas; éstas, por su vez, contribuyen, de cierta forma, para un aumento de la participación del individuo en otras esferas de su comunidad, como la política, por citar un caso.

Debido a que esta pesquisa busca identificar de qué manera los impactos socioeconómicos del funcionamiento de los BLH contribuirían para el desarrollo del espacio rural, las libertades económicas y las libertades sociales juegan un papel central. Sin embargo, es importante destacar que la libertad económica, en este caso, en la forma de disponibilidad de renta, no es considerada como un fin en sí mismo y sí como un medio que contribuye para la garantía y expansión de otras libertades y/o facilidades, como las sociales y políticas, por ejemplo.

En ese sentido, al contribuir con la expansión de ciertas libertades, la libertad económica, en la forma de disponibilidad de renta, también está contribuyendo a la eliminación de determinadas privaciones de la libertad que limitan las elecciones y las oportunidades de las personas de ejercer su condición de agente, consecuentemente, la eliminación de tales limitaciones también se considera que contribuye para el desarrollo económico y social de una determinada región.

Ahora bien, siendo que la pesquisa tiene como objeto de estudio el programa de los BLH en El Salvador, resulta pertinente realizar un abordaje sobre este programa. Así, en el apartado que sigue a continuación se presentará de forma resumida la génesis del surgimiento de esa estrategia, su implementación en El Salvador y el contexto de surgimiento. Además, se presentarán datos sobre mortalidad infantil en el país en cuestión.

2 EL PROGRAMA DE LOS BANCOS DE LECHE HUMANA

Los BLH, como uno de los elementos estratégicos de las políticas públicas en favor del amamantamiento materno, surgen en Brasil, en octubre de 1943. El primer de ellos fue instalado en el Instituto Nacional de Puericultura, actualmente Instituto Fernandes Figueira de la Fundación Oswaldo Cruz, teniendo como objetivo recolectar y distribuir leche humana para atender los casos considerados como especiales, como prematuridad, perturbaciones nutricionales y alergias a proteínas heterólogas (ALMEIDA, 1991, p. 91).

Hasta inicios de la década de 1980 esta iniciativa tuvo una expansión relativamente difusa, lo cual se debe a que durante este periodo el amamantamiento en Brasil experimentaba una fase de ligero declive causado por el desmame *comerciogénico* promovido por el *marketing* de la industria de leche modificada. Así, fue solo a partir de 1985 que los bancos de leche experimentaron una ligera expansión, inaugurando entre 1985 y 1998 un total de 103 unidades – contra 5 unidades implantadas entre 1943 y 1985. Esa expansión respondió a la necesidad

de atribuir un nuevo carácter a los bancos de leche, que permitiera una mayor efectividad en su funcionamiento, pasando de la mera recolección de leche a la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna (MAIA *et al.*, 2006).

Ese nuevo modelo de banco de leche permitió una importante expansión de esta iniciativa, no solo a nivel nacional sino también a nivel internacional. A nivel interno, ese hecho contribuyó para la consolidación de la Red Brasileña de Bancos de Leche Humana (rBLH); a nivel internacional, además impulsar la difusión del modelo brasileño de BLH en la región latinoamericana y caribeña, esa expansión fue clave para la creación de la Red Iberoamericana de Bancos de Leche Humana (iberBLH) (MAIA *et al.*, 2006; FREITAS, 2014).

En ese proceso de internacionalización del modelo brasileño de bancos de leche, el papel desempeñado por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) ha sido clave, pues es a través de acciones de Cooperación Técnica Internacional lideradas por la ABC que la difusión de este modelo fue posible, y aún continua siendo, en países de América Latina y el Caribe (El Salvador, Argentina y Cuba), Europa (España), África (Angola) y Asia (China) (FREITAS, 2014). En el caso específico de El Salvador, como se verá a continuación, el proceso de implementación de los bancos de leche, mediante acciones de cooperación, tuvo su inicio en 2011.

2.1 Los Bancos de Leche Humana en El Salvador.

En El Salvador, los primeros bancos de leche comenzaron a ser implementados en 2011 mediante acciones de cooperación realizadas entre el Gobierno de El Salvador (a través del Vice Ministerio de Cooperación para el Desarrollo) y el Gobierno de Brasil (a través de la ABC). En 2012 fueron inaugurados un total de tres bancos de leche, número que se mantiene hasta la actualidad, con el objetivo de proporcionar leche humana pasteurizada a recién nacidos prematuros, con bajo peso al nacer (menor a 1500 gramos), con problemas cardíacos o que han necesitado reanimación al nacer, cuyas madres carecen parcial o totalmente de ese tipo de alimento para el infante o que se ven en la imposibilidad de amamantar por diferentes motivos (FOSALUD, 2015).

De acuerdo con el Centro de Apoyo a la Lactancia Materna (CALMA) el primero de estos bancos fue inaugurado en octubre de 2012, en el Hospital Nacional Especializado de Maternidad “Dr. Raúl Arguello Escolán”, en San Salvador, los restantes dos fueron inaugurados en diciembre de ese mismo año. Uno en el Hospital Nacional Regional “San Juan de Dios”, en Santa Ana, y otro en el Hospital Nacional “San Juan de Dios”, de San Miguel. En conjunto, en los primeros tres años de funcionamiento (2012-2015), estos bancos habían beneficiado a cerca de 1,316 recién nacidos prematuros, de bajo peso y que han presentado complicaciones al nacer, y contaban con aproximadamente 31 centros recolectores de leche materna a nivel nacional (CALMA, 2015).

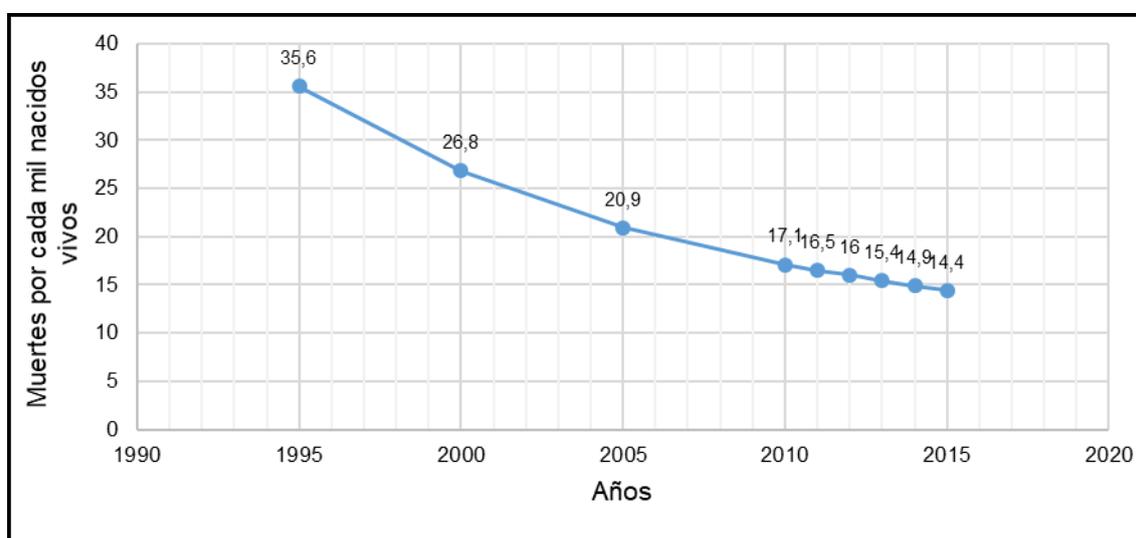
La implementación de estos bancos, cabe destacar, como una política pública del Gobierno de El Salvador destinada a la reducción de la mortalidad infantil (antes de cumplir un año de edad) y al fortalecimiento de las políticas de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, hace parte de la Política Nacional de Salud inaugurada en el país en 2009, la cual, al mismo tiempo, contribuyó para la Reforma de Salud en ese mismo año. Uno de los planteamientos importantes de esta política nacional es el reconcomiendo al derecho al disfrute de del nivel más alto posible de salud de los niños y niñas salvadoreñas, lo cual comprende el compromiso de asegurar a la niñez, desde el nacimiento, la alimentación y nutrición que asegure el pleno desarrollo de sus potencialidades (MINSAL, 2013).

Al mismo tiempo, el programa de los BLH representa un instrumento importante en la ejecución del Plan Nacional de Reducción de Mortalidad Perinatal y Neonatal y de la Política Nacional de Lactancia Materna, las cuales también hacen parte de la Reforma Nacional de Salud en El Salvador (FOSALUD, 2013). Desde una perspectiva más amplia, la implementación de esta política pública también debe ser entendida como parte del compromiso adquirido por el gobierno salvadoreño de contribuir con el alcance de los Objetivos de Desarrollo de Milenio impulsados por las Organización de las Naciones Unidas (ONU), específicamente del número cuatro, con el que se busca disminuir la mortalidad de los niños menores de 5 años (ONU, 2015).

Respecto a lo anterior, es importante señalar que tanto el programa de los Bancos de Leche Humana como el Plan Nacional de la Reducción de Mortalidad Perinatal y Neonatal y la Política Nacional de Lactancia Materna surgen en un contexto en el que la mortalidad infantil en

El Salvador continuaba presentando cifras aun considerablemente altas, tal como se muestra a continuación en la Figura 2.

Figura 2. Índice de mortalidad infantil en El Salvador por cada mil nacidos vivos (1995-2015)



Fuente: CEPALSTAT, 2016 (Datos organizados por el autor).

La figura anterior muestra la evolución del índice de mortalidad infantil en El Salvador entre 1995 y 2015, en ella se puede observar una disminución significativa durante el periodo que comprende la figura, pasando de 35.6 muertes por cada mil nacidos vivos para 14.4 respectivamente. Sin embargo también puede observarse que en los últimos cinco años esa disminución ha tendido a una leve desaceleración si se compara con el periodo 1995-2000, manteniendo aún el país índices relativamente altos. Por ejemplo, solo en 2012, año en el que se inaugura el primer BLH en el país, el índice de mortalidad infantil era de 16 muertes por cada mil nacidos vivos.

Ante ese escenario, los datos presentados en la Figura 2 también ayudan a comprender la importancia que la implementación de una política pública, como el programa de los bancos de leche, destinada a la reducción de la mortalidad infantil, tuvo, y aun tiene, en un contexto en el que tanto a nivel nacional como a nivel internacional la preocupación en torno de esta problemática continua ocupando un lugar importante en las agendas gubernamentales y discusiones políticas. En ese sentido, se hace necesario destacar la importancia de que las instituciones y autoridades envueltas continúen con el fortalecimiento de dicho programa, así como también de la implementación de nuevas políticas públicas, de parte del sector público y del sector privado, destinadas a tal objetivo.

Otro aspecto relacionado a la mortalidad infantil y a los Bancos de Leche Humana y, por ende, de significativa importancia para los fines del presente trabajo es el que dice respecto a la distribución de las muertes de infantes por área geográfica en El Salvador. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Salud Familiar de 2008 (FESAL 2008), realizada por la Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS), el índice de mortalidad infantil es mayor en el área rural que en el área urbana.

Según los datos de la encuesta, por ejemplo, solo para 2008 la diferencia de muertes entre las áreas en cuestión asciende a un total de 5, así, en la zona urbana por cada mil nacidos vivos fallecieron trece, mientras que en la zona rural el número de fallecidos se contabilizó en dieciocho. Esa diferencia es baja si se compara con los datos obtenidos en la encuesta realizada en 1998, en donde la diferencia llegaba a 14 (ADS, 2008). Dado a que dentro de los objetivos del trabajo no se contempla abordar una explicación sobre esa diferencia entre las áreas (urbana y rural) en términos de mortalidad infantil, ese ejercicio no será realizado.

Estos datos sobre la mortalidad infantil por área geográfica ayudan a intuir el nivel de participación que el espacio rural tiene, o debería tener, dentro de la política pública que este trabajo está abordando. Así, en base a los datos arrojados por la encuesta, se esperaría que los beneficiarios (y los beneficiados) del programa de los BLH procedentes del área rural sean

igual o mayor que los beneficiarios procedentes del área urbana. Debido a la falta de información disponible esa consideración no pudo ser verificada con exactitud, sin embargo, la hipótesis sobre la cual se basa este trabajo es que, efectivamente, dentro de la implementación de esta política existe una participación significativa de beneficiarios provenientes del área rural.

Menester a la delimitación espacial de la pesquisa, el análisis de este trabajo se realizará en base a la hipótesis anterior. Así, lo fundamental aquí no es el porcentaje o cantidad exacta de beneficiarios provenientes del área rural, sino el hecho que en la implementación de esta política pública existe una significativa participación de este espacio, sea de forma directa o de forma indirecta, lo cual posibilita tomar como punto de referencia el espacio rural, al buscar identificar de qué manera los impactos socioeconómicos del funcionamiento de los BLH contribuirían para el desarrollo del mismo.

Par ver como el funcionamiento de los bancos de leche y sus impactos socioeconómicos, tanto en los beneficiarios finales como en los terceros beneficiados del área rural, contribuirían para el desarrollo de la misma en El Salvador, se pasará a continuación a la parte analítica, en la cual, se identifican los impactos socioeconómicos de dicha política para luego identificar en qué manera estos contribuirían para el desarrollo del espacio en cuestión.

3 EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LOS BANCOS DE LECHE HUMANA Y SUS CONTRIBUCIONES PARA EL DESARROLLO DEL ESPACIO RURAL EN EL SALVADOR

La leche materna, según se define en la Ley de Protección, Promoción y Apoyo a la Lactancia materna (LPPAM), es un tipo de alimento en forma de tejido vivo y cambiante de consistencia líquida secretada por la glándula mamaria de la mujer y que para los niños, desde su nacimiento, llena todos los requerimientos nutricionales, enzimáticos, inmunológicos y emocionales que le aseguran su supervivencia, un óptimo crecimiento y desarrollo de sus capacidades (EL SALVADOR, 2013). La transferencia de la leche materna para el infante puede darse directamente del pecho de la madre al hijo o indirectamente mediante el auxilio de un instrumento artificial, cuando la madre carece parcial o totalmente de este tipo de alimento. Este último método es el empleado por el programa de los Bancos de Leche Humana.

Por definición, la leche materna, cual sea el método de transferencia, es el mejor alimento para el infante, pues no solo envuelve aspectos nutricionales, sino también psicológico-emocionales, de beneficio tanto para el lactante (transferencia directa e indirecta) como para la madre (transferencia directa). Esto, consecuentemente, genera beneficios para la familia, la comunidad y en la sociedad en general. Pero cuando la madre carece parcial o totalmente de leche materna, o se ve imposibilitada de amamantar, y tiene que substituir ese tipo de alimento por fórmulas lácteas, o leche artificial, no solo se disminuyen esos beneficios, sino también el riesgo de que el infante pueda morir por falta de los nutrientes necesarios y alimentación adecuada, aumenta.

Dentro de esta situación, los BLH representan una estrategia importante, pues son destinados a atender este tipo de casos. Así, a los infantes beneficiarios de esta política pública les es asegurada la leche materna, como alimento esencial para su desarrollo, contribuyendo directamente con la mejoría de su situación de salud, física, mental y psicológica-emocional. Específicamente, los beneficios para el lactante son: nutrición, fortalecimiento del sistema digestivo, sistema inmunológico y sistema motor; menor riesgo de sufrir infecciones, como diarrea, catarros, bronquitis o neumonía y otitis; protección contra alergias, enfermedades en la piel, desnutrición, obesidad, diabetes juvenil y deficiencia de micronutrientes; y, refuerzo del vínculo entre la madre y el hijo (CALMA, 2010; 2013)

Ahora bien, como ya fue afirmado la alimentación del infante con leche materna, al ser beneficiario del programa de los BLH, también generan beneficios para la familia, la comunidad y la sociedad en general, o sea, estos grupos pasan a convertirse, siguiendo la clasificación de los actores de una política pública establecidos por Knoepfel *et al.* (2007), en terceros beneficiados de la implementación de esta política.

En ese sentido los beneficios para el grupo familiar son, por un lado, cualitativos en cuanto a que el acto de amamantar, aunque sea de forma indirecta, fortalece los lazos emocionales entre la madre y el hijo, la cultura y la estabilidad emocional en la familia; por el otro, son cuantitativos, específicamente económicos, en el sentido que el porcentaje de renta que es destinado a la compra de fórmulas lácteas, biberones, pajas, medicamentos, etc., quedan disponible para ser invertido en otros rubros, como alimentación, educación, fortalecimiento de capacidades, instrucción, etc., o sea, en lo que Sen (2010) llama de

capacidades sociales. Los beneficios en términos cuantitativos (sucedáneo y biberones) pueden ser observados en la figura a continuación.

Cuadro 1. **Gastos mensuales en compra de sucedáneo y biberones para alimentación de infantes de 1, 6 y 12 meses respectivamente**^{vi}.

Edad en meses	Número de tomas por día	Cantidad en ml por cada ingesta	Consumo total mensual de sucedáneo en lts.	Esterilización de pachas por día	Costo de litro de sucedáneo	Costo de biberones/pachas	Consumo mensual sucedáneo de leche	Gasto mensual en biberones/pachas	Costo mensual
1	7	120	25.2	2	\$2.15	\$5.48	\$54.18	\$10.96	\$65.14
6	5	210	63	2	\$2.15	\$5.48	\$135.45	\$10.96	\$146.41
12	2	250	15	1	\$2.15	\$5.48	\$32.25	\$5.48	\$37.73

Fuente: *Adaptado de CALMA, 2013.*

En la figura anterior se muestra el gasto mensual (en dólares) en compra de sucedáneos y biberones para la alimentación de infantes de 1, 6 y 12 meses, en los cuales la familia tienen que incurrir en el caso de la madre carecer de leche materna o no poder amamantar por otros motivos. Como puede verse, en el caso de los infantes de un mes de edad, el gasto mensual asciende a USD\$65.14, en el de los 6 meses a USD\$146.41 y en el caso de los de 12 meses de edad llegaría a USD\$37.73. Al ser beneficiada con el programa de los BLH, la familia pasa a evitar ese gasto con lo cual experimentan una mejoría en su situación económica, disponiendo así de esa cantidad de dinero para ser invertida en otros rubros.

En lo que respecta a los beneficios para la comunidad y para la sociedad en general se destaca el hecho que, al proveer de la leche materna necesaria para el desarrollo del infante a través de los bancos de leche, se está contribuyendo para disminuir los índices de mortalidad infantil y las probabilidades de enfermedades en el infante, no solo a nivel local (comunidad de residencia del infante), sino también a nivel nacional. Del mismo modo, se destacan los beneficios a largo plazo en cuanto a que la leche materna, por sus propiedades químicas y emocionales, permite el desarrollo físico, mental, intelectual y psicológico-emocional del infante, lo que contribuirá para una mayor actuación y cumplimiento de sus responsabilidades políticas, sociales, y económicas en la comunidad, cuando así se requiera. O sea, contribuirá, a mediano y largo plazo, a fortalecer las capacidades sociales del infante.

Pero ¿de qué manera estos impactos socioeconómicos del funcionamiento de los Bancos de Leche Humana estarían contribuyendo para el desarrollo del espacio rural en El Salvador? Para responder a la cuestión central de la pesquisa no se considerarán los impactos en sociales y económicos, o sea, de forma separada, como generalmente se acostumbra hacerlo, sino que se tomarán como un todo, pues unos no pueden ser pensados sin los otros, ya que existe una relación de complementariedad entre ellos, sea de lo económico a lo social o viceversa.

Al abordar los impactos socioeconómicos en los beneficiarios finales y en los terceros beneficiados del funcionamiento de los bancos de leche, como se puede notar en los apartados precedentes, a lo que se ha venido haciendo referencia directa e indirectamente no es otra cosa que a dos tipos de libertades instrumentales: las oportunidades sociales y las facilidades económicas, entre las cuales se da una relación de complementariedad, o sea, se da un encadenamientos empíricos y causales entre formas de libertades.

Las facilidades económicas, en la forma de cantidad de renta que pasa a disponer la familia, los jefes del grupo familiar específicamente, al ser beneficiada con la política pública en cuestión, queda disponible para ser invertida en el fortalecimiento de las oportunidades sociales, como educación, alimentación, fortalecimiento de capacidades, etc., en otros miembros del grupo familiar, en el infante o en los mismo jefes del hogar. Esta inversión, en

cualquiera de los casos anteriores, tendrá un mejor resultado en el caso que el infante sea alimentado con leche materna, en este caso a través de los bancos de leche, pues los beneficios antes apuntados para el beneficiario y los beneficiados permitirán, por ejemplo, un mejor rendimiento y aprovechamiento escolar, una mayor facilidad y variedad alimenticia, entre otros.

Un raciocinio semejante puede ser realizado en el caso de las oportunidades sociales, pues éstas al ser fortalecidas o aseguradas, no solo complementan sino también contribuyen para que el grupo familiar, en la figura de los jefes de hogar, alcancen una mayor oportunidad, capacidad y estabilidad económica para el consumo, adquisición, producción y/o cambio de bienes y servicios. Cual sea el sentido que se le dé a esa relación de complementariedad y las libertades instrumentales envueltas, lo abordado en los párrafos precedentes puede ser resumido en: aumento de la capacidad de agencia del individuo, ya sea este el infante beneficiario de la política pública o cualquier otro miembro beneficiado del grupo familiar.

Antes de abordar la cuestión de la capacidad de agencia como un todo, es importante señalar que el hecho de los impactos socioeconómicos de la implementación de la política pública en cuestión fortalecer las facilidades económicas y las oportunidades sociales del infante o de cualquier otro miembro del grupo familiar ya representa una contribución clave para el desarrollo del espacio rural en El Salvador. Esto debido a que, con ello, contribuiría a largo plazo para la disminución de las desigualdades sociales, disminución de la pobreza, bienestar, protección e inclusión social, participación en los procesos productivos, entre otros, todo lo cual son factores que potencializan directa e indirectamente el desarrollo del espacio rural.

En lo que respecta al aumento de la capacidad de agencia del individuo, que es donde específica y directamente se considera que se encuentra la mayor contribución de los impactos socioeconómicos del programa de los bancos de leche para el desarrollo del espacio rural, percibiéndose aquí también que esa contribución sería a mediano, pero sobre todo, a largo plazo. Ese aumento de la capacidad de agencia de individuo, por definición, le permitiría una mayor habilidad para la actuación, organización, planificación y para liderar procesos o toma de decisiones, económicas, políticas y sociales, de beneficio para el desarrollo del espacio, rural en este caso.

En la comunidad a la que pertenece, por ejemplo, podría participar o influenciar, como miembro del tercer sector, en una decisión relativa a la elaboración de un programa, estrategia, iniciativa o política pública, dirigida a incentivar cambios en las relaciones de poder y género, reducción de la migración hacia la ciudad, generación de empleo y de rentas, diversificación social, protección del medio ambiente, etc., todo lo cual se considera son elementos indispensable para el desarrollo del espacio rural. En un nivel más amplio, el aumento de la capacidad de agencia del individuo también le permitiría una mayor posibilidad de participación directa en la esfera pública y privada, donde también podría influenciar la toma de decisiones sobre políticas públicas, programas o iniciativas (pública o privada), que tenga por objetivo promover y potencializar el desarrollo del espacio rural.

Finalmente, es importante destacar que las facilidades económicas y las oportunidades sociales a las que se han venido haciendo referencia y, de forma general, la capacidad de agencia del individuo pueden ser fortalecidas o complementadas mediante otro programa, estrategia o política pública que favorezca la situación de los beneficiarios y beneficiados del programa de los BLH para que, de esta manera, las contribuciones de los impactos socioeconómicos de los bancos de leche para el desarrollo del espacio rural puedan ser aún mayores.

En resumen, se puede identificar entonces que la contribución de los impactos socioeconómicos del programa de los BLH para el desarrollo del espacio rural en El Salvador estaría dado a mediano y largo plazo, por una parte, con el fortalecimiento o aseguramiento de las facilidades económicas y de las oportunidades sociales y, por otra parte, con el aumento de la capacidad de agencia del individuo, sea este el infante beneficiario de la política pública en cuestión o cualquier otro miembro del grupo familiar beneficiado con la misma.

4 CONSIDERACIONES FINALES

Las principales consideraciones que esta pesquisa permite delinear son las siguientes. Primero, por el enfoque novedoso que se le dio a la pesquisa y por ser una primera aproximación al tema, se considera de importancia continuar con la profundización de la misma, no solo para la obtención de resultados más amplios y novedosos, sino también por el

interés académico y social que la temática representa. Así, la incorporación en pesquisas futuras de nuevos elementos para el análisis contribuirá para la obtención de esos resultados y para dotar de una mayor relevancia científica y social la pesquisa.

Luego, uno de los factores claves que dificultó la pesquisa fue la información limitada, desactualizada y poco variada que se encuentra disponible en la web sobre el programa de los BLH en El Salvador, sobre todo, en lo que respecta a la forma, tipo y cantidad de beneficiarios de esta política pública. Debido a ello, cierta parte de la información sobre los bancos de leche utilizada en el trabajo fue tomada de artículos informativos publicados en páginas webs de instituciones como FOSALUD, CALMA el MINSAL.

Sobre el objetivo central de la pesquisa, se considera que las contribuciones de los impactos socioeconómicos del funcionamiento de los BLH para el desarrollo del espacio rural en El Salvador se darían a mediano y largo plazo y se darían por dos motivos principales. El primero, más específico, como resultados de la garantía y fortalecimiento de las facilidades económicas y de las oportunidades sociales del infante beneficiario y de otros miembros del grupo familiar, como beneficiados de la política pública en cuestión; el segundo, más general, como resultado del fortalecimiento de la capacidad de agencia, ya sea del beneficiario o de los beneficiados con dicha política.

Aun, se considera necesario e importante que las facilidades económicas y las oportunidades sociales y la capacidad de agencia del individuo, de forma general, sean fortalecidas o complementadas con la implementación de otro programa, estrategia o política pública que favorezca la situación de los beneficiarios y beneficiados del programa de los BLH para que, de esa forma, las contribuciones de los impactos socioeconómicos de dicha política para el desarrollo del espacio rural puedan ser aumentados.

Pero también es importante llevar en consideración que, al ser una contribución a mediano y largo plazo, los resultados que puedan ser obtenidos de estas corren el riesgo de no complementarse entre sí, o que también esta complementariedad no sea tan efectiva, e incluso que sea difusa, lo cual implicaría que los impactos en pro del desarrollo del espacio rural sean mínimos o escasos.

Finalmente, es importante tener en cuenta el papel que la voluntad o iniciativa del sector público, privado y sociedad civil en general, pueda desempeñar, tanto para potencializar las contribuciones antes apuntadas como para obstruirlas o minimizarlas, pues no debe desconsiderarse que un mismo territorio, escenario o esfera, confluyen un conjunto de intereses públicos y privados que en ocasiones contribuyen para el desarrollo del espacio rural y en ocasiones obstaculizan el mismo. Así, por ejemplo, mientras algunos actores continúen concibiendo lo rural en términos meramente agrícola, productivos, como sinónimo de pobreza, de atraso, etc., y otros lo vean como un espacio cultural, de relaciones sociales, de intercambio de conocimiento y experiencia, entre otros, el espacio rural continuará con el proceso de desarrollo a pasos lentos o, en el peor de los casos, estancado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADS. Asociación Demográfica Salvadoreña (2009): Encuesta Nacional de Salud Familiar – FESAL (2008). Disponible en: <<http://www.fesal.org.sv/2008/informe/final/espanol/descargas/InformeFinal/InformeFinal-FESAL2008.pdf>> Consultado en: 20 mayo 2016 a 16:05.
- Almeida, J (1999): “Amamentação: um híbrido natureza-cultura”. Editorial FIOCRUZ.
- CALMA. Centro de Apoyo a la Lactancia Materna (2015): Banco de Leche Humana. Disponible en: <<http://www.calma.org.sv/noticias/?id=295>> Consultado en: 04 feb. 2016 a 22:45.
- CALMA. Centro de Apoyo a la Lactancia Materna (2013): “Análisis de las ventajas económicas de la lactancia materna para El Salvador: documento de estudio”. Editorial UNICEF.
- CALMA. Centro de Apoyo a la Lactancia Materna (2010): Beneficios de la lactancia materna. Disponible en: < <http://www.calma.org.sv/acercade/acercade.php?id=7>> Consultado en: 01 jul. 2016 a 10:34

CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016): Estadísticas e Indicadores. Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e> Consultado en 10 jul. 2016 a 10:20.

EL SALVADOR, Asamblea Legislativa (2013). Ley de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna. Disponible en: < <https://drive.google.com/file/d/0ByjIbarM-3DXRTdpN00wSGU2aTg/view>> Consultado en: 11 jul. 2016 a 11:05.

Favareto, A. (2010): “A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição””. En revista Estudos Avançados, vol. 24, n 68, 2010, p. 299- 319.

Favareto, A. (2006): “Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial”. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo (USP), Editorial USP.

FOSALUD. Fondo Solidario para la Salud (2015): Disponible en: <http://www.fosalud.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1333:fosalud-apoya-funcionamiento-de-banco-de-leche-humana&catid=56:noticiasciudadano&Itemid=76> Consultado en: 03 feb. 2016 a 11:48.

FOSALUD. Fondo Solidario para la Salud (2013). Disponible en: <http://www.fosalud.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1074:592-litros-de-leche-recolectada-en-bancos-de-leche-humana-atendidos-por-fosalud-&catid=56:noticiasciudadano&Itemid=76> Consultado en: 03 feb. 2016 a 10:55.

Freitas, A.; Freitas, A. F.; Dias, M (2012): “Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas”. En Revista de Administración Pública, vol. 46, n 6, 2012, p. 1576- 1597.

Freitas, E. (2014): “Rede de Bancos de Leite Humano: uma trajetória de origem brasileira”. Especialización en Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia.

Gambi, M (2007): “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”. Documento de trabajo n. 11, Editorial Instituto de Asuntos Públicos de Chile.

Knoepfel, P; Larrue, C.; Varone, F.; Hinojosa, M. (2007): “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos e instituciones”. En Revista Ciencia Política, n. 3, 2007, p. 6-29.

Maia, P.; Almeida, J.; Silva, D (2006): “Rede Nacional de Bancos de Leite Humano: gênese e evolução”. En Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil. Vol. 6, n. 3, 2006, p. 285-292.

MINSAL. Ministerio de Salud de El Salvador. Viceministerio de Políticas de Salud (2013): Lineamientos Técnicos para la Implementación de los Bancos de Leche Humana. Disponible en:

<http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/lineamientos/lineamientos_bancos_leche_humana.pdf> Consultado en: 03 feb. 2016 a 09:55.

ONU. Organización de las Naciones Unidas (2015): Objetivos de Desarrollo del Milenio. Disponible en: <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>> Consultado en: 11 jul. 2016 a 12:05.

Secchi, L. (2014): “Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos”, 2da. Ed. Editorial: Cengage Learning.

Sem, A. (2010): “Desenvolvimento como liberdade”. Traducción de Laura Teixeira Motta. Editora Companhia das Letras.

Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C; Varone, F. (2012): “Análissi y gestión de políticas públicas”. Editorial Planeta.

Notas al pie.

ⁱ Licenciado en Relaciones Internacionales e Integración y Alumno del Programa de Pos graduación en Políticas Públicas y Desarrollo, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), Brasil.

ⁱⁱ Las fases constitutivas del ciclo de una política pública son: identificación del problema, formación de la agenda, formulación de las alternativas, toma de decisión, implementación, evaluación y extensión.

ⁱⁱⁱ Destáquese dentro de ese conjunto de actores a los políticos, designados políticos, burócratas, jueces, grupos de interés, partidos políticos, medios de comunicación, *think tanks*, *policitakers* y organizaciones del tercer sector.

^{iv} Algunos ejemplos de las fuentes de privaciones de libertad que limitan la condición de agente del individuo son: la pobreza, la carencia de oportunidades económicas, políticas y sociales, negligencia de los servicios públicos y asistencia social, intolerancia o interferencia excesiva del Estado represivo, negación de las libertades políticas y civiles, entre otros.

^v El termino agente es utilizado por Sen (2010) para hacer referencia a alguien que actúa provocando cambios. Es decir, considera al individuo como siendo un actor público y, como tal, participante de acciones económicas, políticas, sociales, etc.

^{vi} La figura 4 incluye solamente los gastos de sucedáneo y biberones, pues se considera que son los gastos mínimos en que toda familia, cuya madre no cuenta con la leche materna necesaria para amamantar su infante, incurriría. Además, la información de la columna 2, 3 y 5 fue colocada según el informe original, la cual estaba basada en el promedio de la muestra contemplada en la pesquisa realizada. Finalmente, el precio del sucedáneo de leche y de los biberones se refiere al más económico en el mercado nacional en 2012.