

Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003

Desafíos y opciones
en tiempos de globalización



El Salvador

303.4
P964i Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003/ Programa
de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). -- 1a. ed.--
San Salvador, El Salv. : PNUD, 2003
430 p. ; 28 cms.

ISBN 99923-838-8-7

1. Desarrollo social. 2. Desarrollo humano. I. Título

Editor

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,
San Salvador, 2003

Consejo Directivo

Carlos Quintanilla Schmidt, Beat Rohr, María Isabel Rodríguez, José Jorge
Simán, Alberto Harth Deneke, Rigoberto Monge y Roberto Turcios

Coordinador General

William Pleitez

Coordinadora Técnica y Estadística

Carolina Ávalos Trigueros

Asistente Administrativa

Morena Valdez

Secretaría Ejecutiva Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible

Alvaro Magaña y Yanira Quiteño, con la asistencia de Maryhlin de Zavaleta

Equipo Editor

William Pleitez
Carolina Ávalos Trigueros
Alvaro Magaña
Charles Schnell
Miguel Huezo Mixco

Equipo de Difusión

Miguel Huezo Mixco
Thirza Ruballo

Diseño y montaje:

Saga Creativa

Diseño de portada:

Elsy Lemus

Impresión:

Impresos Múltiples

Impreso en El Salvador

Con el apoyo financiero de:



Presentación

Una de las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CNDS), que como Vicepresidente de la República tengo el honor de presidir, es fomentar la creación de mecanismos que garanticen el acceso de la población, a la información relacionada con el desarrollo humano sostenible, fomentando la educación y el conocimiento sobre este tema.

Cumpliendo con esa responsabilidad, me complace presentar el Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador, edición correspondiente al año 2003, que se convertirá en una importante herramienta informativa y de consulta para todos aquéllos que deseen conocer la situación de este pequeño país centroamericano, en materia de desarrollo humano sostenible.

Este documento es un esfuerzo conjunto entre el CNDS y la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en El Salvador, que juntamente con un excelente grupo de prominentes ciudadanos salvadoreños integrados en un Consejo Directivo, definieron la estructura del informe y el hilo conductor del mismo, que ahora vemos finalizado con gran satisfacción.

En el año de 1929, el pensador salvadoreño Alberto Masferrer publicó un ensayo que recogía la llamada teoría del “Mínimum Vital”, explicada como la satisfacción constante y segura de las necesidades primordiales de los salvadoreños, tales como el trabajo, alimentación, habitación, agua, vestido, asistencia médica y sanitaria, justicia, educación, descanso y recreo. Asegurar tales necesidades debía ser “interés supremo de la nación entera, puesto que ella extrae todas sus eficiencias de la salud, de la fuerza, del equilibrio, de la alegría y del valor de todos sus hijos”.

Los salvadoreños podemos encontrar en el “Mínimum Vital” de Masferrer, un verdadero antecedente del concepto de “Desarrollo Humano Sostenible”, ahora tan difundido y comentado en círculos

gubernamentales, profesionales y políticos del mundo entero, puesto que este concepto se refiere a todo un proceso conducente a obtener las opciones esenciales que deben disponer las personas, como son una vida larga y saludable, acceso de conocimientos y recursos necesarios para una vida decorosa, a las cuales se han agregado libertad política, económica y social, oportunidades para ser creativos y productivos, autorrespeto y pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Han transcurrido más de setenta y cuatro años desde el apareamiento del “Mínimum Vital”; y los gobernantes salvadoreños aún seguimos empeñados en procurar la satisfacción de esas necesidades primordiales para todos nuestros conciudadanos. Mucho hemos avanzado desde aquellos años de Masferrer, pues somos ahora una sociedad con mejores niveles de desarrollo que los que entonces existían. Así lo comprobaremos después de la lectura que hagamos de algunos capítulos de este Informe. Pero también tendremos que aceptar que aún falta mucho por hacer y ello también será mencionado en muchos de los pasajes de este mismo documento.

Considero que este es un buen momento para que los salvadoreños tengamos un momento de reflexión, que nos permita hacer un alto en el camino recorrido, para evaluar todo lo que hemos avanzado, que al mismo tiempo nos confirme la ruta hacia un adecuado desarrollo humano sostenible para nuestros habitantes; o como lo diría Masferrer, para que todos ellos puedan “tener satisfechas sus necesidades primordiales”.

Ese momento de reflexión podremos hacerlo con la lectura de este Informe, en el cual hemos querido introducir como hilo conductor del mismo, ese fenómeno aparecido a finales del siglo XX llamado “globalización”, el cual nadie puede negar ni ignorar. El Salvador escogió ser parte de

ese proceso de globalización, al haber adoptado medidas en los últimos años, que han permitido tanto la apertura de su mercado para productos extranjeros, como la facultad que sus productos accedan libremente a otros mercados, apoyando además todo esquema que facilite su integración al mundo.

Lo anterior no debería de extrañar a nadie, tomando la visión transfronteriza que caracteriza a los salvadoreños, confirmado ahora en el hecho que al menos una cuarta parte de su población se encuentra radicada fuera del país, mayoritariamente en los Estados Unidos de América, la cual mantiene fuertes vínculos con el resto de sus familias que aún residen en El Salvador y con sus correspondientes comunidades de origen, permitiendo una importante recepción de divisas que son fundamentales para la economía salvadoreña.

El Informe que presentamos a su consideración, analiza el fenómeno de la globalización respecto del impacto que puede tener en el desarrollo humano de los salvadoreños. A las puertas de los nuevos Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá, que se sumarán a los ya existentes con México, Chile, República Dominicana y Panamá, la globalización es hoy una realidad en El Salvador; por lo cual ahora solamente habrá que esperar si los salvadoreños seremos capaces de aprovechar los benefi-

cios y desechar las amenazas que aparezcan. Este es el reto que se presenta para los próximos años.

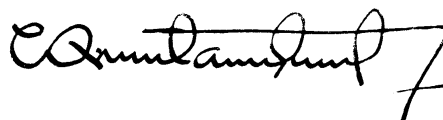
Expreso agradecimientos al PNUD por su apoyo incondicional a este proyecto, que permitió ser ejecutado conjuntamente con el CNDS.

Deseo reconocer la excelente labor de todos los miembros del Consejo Directivo que se encargó de dirigir la coordinación de este Informe. Profesionales comprometidos con el desarrollo de nuestro país, aportaron sus conocimientos, sus ideas, sus propuestas y sus críticas, logrando una dinámica que se ha visto reflejada en la calidad del informe.

La elaboración de cada capítulo fue asumida por diversas entidades y profesionales de mucho prestigio en El Salvador. Todos ellos se han ganado nuestro respeto y consideración, por haber dedicado su mejor esfuerzo en la misión encomendada.

Finalmente, vayan nuestros aplausos a todos los miembros de nuestro Equipo Técnico y en especial a William Pleitez del PNUD y Álvaro Magaña del CNDS, por su permanente dedicación y sacrificio, que ha permitido que hoy todos podamos decir: misión cumplida.

San Salvador, República de El Salvador en Centro América, noviembre de 2003.



Carlos Quintanilla Schmidt
*Vicepresidente de la República
y Presidente del
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible*

Prólogo

El “desarrollo humano” está puesto en el centro de las preocupaciones de gobiernos, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, organismos internacionales y la población, aunque no siempre todos ellos entienden de la misma forma su significado.

La amplia difusión del término es resultado, en gran medida, de la importancia que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) le ha asignado a la promoción del paradigma del desarrollo humano, el cual se ha convertido en la piedra angular en sus tareas de asesoramiento y promoción de estrategias y políticas de desarrollo. Para el PNUD, desarrollo humano es el proceso de expandir la capacidad de las personas para ampliar sus opciones y oportunidades.

Desde 1990, una de las principales herramientas utilizadas por el PNUD para este propósito ha sido la publicación anual de informes mundiales sobre desarrollo humano. A través de los 14 informes mundiales publicados hasta la fecha, se ha examinado la relación entre el desarrollo humano y temas diversos como el comercio internacional, la participación, la seguridad humana, la equidad de género, el crecimiento económico, la globalización, los derechos humanos, los avances tecnológicos, la gobernabilidad democrática y, más recientemente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Tan grande ha sido la acogida que ha tenido el enfoque de desarrollo humano, que más de 135 países, incluido El Salvador, han optado también por elaborar de manera periódica informes regionales, nacionales y subnacionales de desarrollo humano, apoyados por las oficinas nacionales del PNUD. En todos los países estos informes han servido para sistematizar información, aportar al debate sobre las políticas nacionales de desarrollo, y activar procesos y acciones a favor del desarrollo humano. También han contribuido a introducir el concepto de desarrollo humano en el diálogo nacional y a promover proce-

sos de concertación entre los diferentes sectores de la vida nacional con un objetivo común.

En Centroamérica se han elaborado dos informes regionales, el primero se publicó en 1999 y el segundo en julio de 2003. Ambos informes dan cuenta de la diversidad de la región y de los diferentes ritmos a los que avanza cada país; ambos informes, a su vez, plantean los principales desafíos regionales del desarrollo humano. Exploran, además, los esfuerzos regionales en distintas áreas tales como la equidad social, el desarrollo económico, la gestión ambiental, la democratización de los regímenes políticos, la administración de justicia, la rendición de cuentas y la multiculturalidad.

En el ámbito nacional, desde 1997, bajo la coordinación del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CNDS) y con el apoyo de la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cada dos años se publica el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador (IDHES). El primero calculó los índices de desarrollo humano, poniendo de manifiesto las profundas desigualdades existentes entre la población urbana y rural, y la de los distintos departamentos del país. El segundo Informe (1999) contenía un análisis sobre los desafíos para el desarrollo humano del país en las áreas económica, social, ambiental y política. El tercer Informe hizo una nueva lectura de la realidad del país, utilizando como hilo conductor el tema de las instituciones y el capital social; adicionalmente, incluyó una simulación del impacto de los terremotos del 13 enero y el 13 febrero de 2001 sobre la base de los principales indicadores de desarrollo humano.

Para este cuarto Informe, se consideró oportuno centrar la atención en la identificación de los desafíos y las oportunidades para el desarrollo humano del país asociados al proceso y a las políticas de globalización. La selección de la globalización como tema especial del IDHES 2003 obe-

deció a tres razones. En primer lugar, El Salvador y los demás países centroamericanos están realizando enormes esfuerzos por lograr una mejor inserción en la economía mundial, incluyendo la negociación de un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos. Segundo, ante los limitados resultados de las reformas económicas impulsadas en los últimos diez años, diversos países vienen trabajando en la construcción de propuestas alternativas al “Consenso de Washington” basadas en el enfoque de desarrollo humano. Finalmente, como consecuencia de las migraciones, la integración a redes internacionales, los proyectos de cooperación, las remesas, y otros aspectos de la globalización no siempre reconocidos como tal, mucha gente de El Salvador se está integrando cada día más con el resto del mundo, por su propia iniciativa, a menudo al margen de los procesos oficiales.

La lectura realizada demuestra que el proceso y las políticas de globalización no pueden ser juzgados *a priori* como favorables o desfavorables para el desarrollo humano del país. Más bien, son parte de la realidad del momento que genera tanto amenazas como oportunidades, las cuales pueden ser bien o mal gestionadas. Una de las principales conclusiones que se derivan de este Informe es que las posibilidades para El Salvador de adelantar rápidamente en su desarrollo humano dependen más de su capacidad para hacerse cargo colectivamente de su propio destino que de los cambios en el entorno provocados por la globalización.

El Informe da cuenta, además, de una diversidad de transformaciones y progresos que permiten afirmar que El Salvador de ahora no es el mismo de hace una generación. Sin embargo, concluye que tales cambios no constituyen una ruta muy clara hacia el desarrollo humano. Por primera vez, el Informe examina el rol de la identidad nacional, la diversidad de identidades y valores culturales de la población salvadoreña, y la necesidad de desarrollar políticas e instituciones en este campo en

apoyo el desarrollo humano en El Salvador. Una de las innovaciones más importantes es que se sugieren algunos puntos para la construcción de una posible agenda nacional para avanzar en el desarrollo humano. Entre los puntos sugeridos se destacan: la institucionalización de una cultura de diálogo y concertación, la elevación del gasto social a niveles que por lo menos se equiparen al promedio de América Latina, una estrategia para disminuir las desigualdades, la reevaluación de la estrategia de crecimiento; asimismo, se llama la atención sobre la necesidad de compatibilizar los TLC con el fortalecimiento del proceso de integración económica regional, así como sobre la necesidad de contar con una estrategia de crecimiento económico rural, sobre el aprovechamiento de las potencialidades competitivas territoriales, y sobre la necesidad de recuperar la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

El primer Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1990 planteó que “las personas son la verdadera riqueza de una nación”. En congruencia con esto, la agenda propone hacer frente a los desafíos de la globalización en El Salvador apostándole al desarrollo humano como opción estratégica, mediante políticas que faciliten expandir las capacidades de las personas para ampliar sus opciones y oportunidades.

La agenda parte de la convicción que alcanzar un desarrollo humano alto en El Salvador es difícil, pero factible y urgente. Para lograrlo, sin embargo, el país debe de aumentar su capacidad de concertar acuerdos nacionales para actuar colectivamente en la búsqueda de objetivos comunes.

Al presentar este cuarto Informe sobre el Desarrollo Humano a la consideración de todos los salvadoreños y salvadoreñas, el PNUD pretende contribuir a estimular el diálogo sobre las opciones nacionales, conduciendo así a expandir esa capacidad de concertación y abrir paso para aprovechar las oportunidades del desarrollo humano en estos tiempos de la globalización.



Beat Rohr
Coordinador Residente del Sistema de
Naciones Unidas y Representante Residente
del PNUD

Reconocimientos

La preparación de este cuarto Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador ha sido posible gracias al apoyo y a las valiosas contribuciones de muchas personas y organizaciones. El equipo coordinador está particularmente agradecido con cada una de ellas.

En la preparación y coordinación de los diferentes trabajos de investigación requeridos para elaborar este Informe participaron 35 personas y siete organizaciones.

William Pleitez elaboró la sinopsis y el capítulo 1 “Desarrollo Humano y Globalización: Marco de Referencia”. El capítulo 1 se basó en una investigación específica encargada a Carlos Acevedo.

Carlos Acevedo, Carolina Ávalos Trigueros, William Pleitez y Alvaro Trigueros elaboraron el capítulo 2 “Desarrollo Humano, pobreza y desigualdad en El Salvador”. Para ello, contaron con el apoyo de Dirección General de Estadísticas y Censos a través de Miguel Corletto y Carlos Melgar que proporcionaron la base de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002, así como algunos lineamientos para su adecuada utilización.

Anabella Lardé de Palomo de FUSADES coordinó el equipo de investigación del capítulo 3 “Las vías para que la globalización opere a favor de la gente”. Las investigaciones para la elaboración de este capítulo fueron realizadas por Aída Argüello de Morera (Estudio de sector educación, electricidad, agua y saneamiento), Lissette Calderon (Estudio de migraciones), Mario Cruz (Estudio del sector salud), Roy Sandoval (Estudio sector vivienda). Anabella Lardé de Palomo elaboró las estimaciones de los recursos públicos necesarios para cerrar las brechas sociales para el año 2015.

Ana Lilian Vega del Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” con la colaboración de Aída Argüello, René Hernández Cáceres, Claudia Díaz, Francisco Javier Ibisite S.J. Mario Lungo elaboraron el documento que sirvió de base para

el capítulo 4 “Productividad, Estabilidad e Inserción a la Economía Mundial: Elementos claves para ser competitivos en la globalización”. Este trabajo fue complementado con aportes de Carlos Acevedo y William Pleitez.

El capítulo 5 “Opciones Estratégicas para la Inserción a la Economía Mundial”, fue elaborado por Carlos Orellana Merlos y William Pleitez.

Herman Rosa Chávez e Ileana Gómez de PRISMA, coordinaron el equipo de investigación del capítulo 6 “Globalización, dinámica ambiental y respuestas territoriales: Revalorizando el espacio rural”. El equipo de trabajo estuvo conformado por los autores Ileana Gómez, Herman Rosa, Nelson Cuéllar y Susan Kandel y con contribuciones de Ernesto Méndez, Margarita García y Silvia de Larios.

Alberto Enríquez Villacorta de FUNDE, coordinó el equipo de investigación conformado por Marcos Rodríguez, Flora Blandón de Grajeda, Andrew Cummings, y Carolina Manzano, que elaboraron el documento que sirvió de base para el capítulo 7 “Gestión de las potencialidades territoriales: de la integración local a la inserción mundial”. Este trabajo fue complementado con aportes de Mario Lungo y el equipo editorial.

Carlos Benjamín Lara Martínez y Carlos Gregorio López Bernal de la Universidad de El Salvador y Ricardo Roque Baldovinos, de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, elaboraron el capítulo 8 “Identidades, Cultura Nacional y Diversidad Cultural: Las dimensiones olvidadas del Desarrollo Humano”. El trabajo recibió aportes del equipo editorial.

Carlos Umaña Cerna elaboró el capítulo 9 “Gobernabilidad democrática: el marco de opciones políticas para el desarrollo humano en la globalización” y contó con la colaboración de Sara Figueroa.

El compendio estadístico fue elaborado por Carolina Ávalos Trigueros, con el apoyo de varias instituciones que

aportaron información, la cual también sirvió para las investigaciones de los distintos capítulos del Informe. Se agradece de manera especial a las siguientes entidades y personas:

Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Marvin Enrique Vega.

Asociación Demográfica Salvadoreña, Jorge Hernández Isussi y José Mario Cáceres.

Banco Central de Reserva, Oscar Ovidio Cabrera.

CONCULTURA, Gustavo Herodier, María Isaura Aráuz, Manuel Bonilla, Silvia E. Martínez, Renato Navarrete y Rolando Reyes.

Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía, Miguel Corleto, Carlos Melgar, Juan B. Herrera y Francisco Rivera.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, Guillermo García.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Jorge Oviedo y Francisco Márquez.

Ministerio de Economía, Wilfredo Flores.

Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Evaluación e Investigación, Edmundo Salas, Ricardo Cruz, Joel Pérez y Sra. Callejas.

Ministerio de Hacienda, Mauricio Sosa de la Cruz, Juan Nefalí Murillo y Manuel Rosales.

Ministerio de Medio Ambiente (MARN) Guillermo Navarrete, Eduardo Rodríguez y Jorge Donis.

Ministerio de Obras Públicas, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Oficina de Planificación Estratégica; José Arturo Cardona, Xenia de Panameño y Carlos Reyes.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Marlene de Barrientos.

Servicio Nacional de Estudios Territoriales, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, José Emilio Márquez.

Superintendencia de Pensiones, Víctor Ramírez.

Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, Ovidio Hernández, Luis Gilberto Enríquez y José Calixto Arias.

En los talleres y reuniones de consulta para definir los términos de referencia de los estudios y los avances en las investigaciones se contó con la colaboración de profesionales especialistas en los diferentes temas tratados que proporcionaron valiosos comentarios y sugerencias. Ellos son:

Roxana Abrego, Roberto Aguilar, Ivette Aguilar, Carlos Aguilar Molina, Carolina Alas de Franco, Moisés Alens, Margarita Alfaro, Francisco Altschul, Nelson Amaya Larromana, Katharine Andrade-Ekhoff, Rita de Araujo, María Isaura Aráuz, Ernesto Arce, Ana Margoth Arévalo, Alvaro Artiga, Raúl Artiga, Jorge Ávalos, Astrid Bahamond, Sonia Baires, Sandra de Barraza, Geovani Berti, José Manuel Bonilla, Sergio Bran, Carlos Briones, Oscar Cabrera, Vilma de Calderón, Carlos Cañas Dinarte, José R. Carballo, Carlos Carcach, Nelly Castillo, Elizabeth Chacón, Elisabeth Chacón, Danielle Chiasson, Edmundo Chinchilla, Lygia de Cisneros, Mario Colorado, Claudia Cristiani, Ricardo Cruz Letona, Héctor Dada Hirezi, Laura Díaz, Carlos Escobar, Hazel Escrich, Wilfredo Flores, Geovani Galeas, Roberto Galicia, Guillermo Galván, Juan José García, Selma García, Guillermo García, Carlos Glower, Rafael E. Góchez, Alfonso Goitia, José Mauricio Gómez, Mauricio Gómez Zaragoza, Francisco González, Isabel Guevara, Manuel Gutiérrez Ruiz, María Guzmán Ochoa, Manuel V. Henríquez, Mario Roger Hernández, Mauricio Herrera, David Holiday, Carlos Hurtado, Jaime Hidrovo, Evelyn Jacir de Lovo, Margarita de Jurado, Rafael Lemus, Leonel E. Letona, Mercedes Llort, Jaime López, Dimas Manuel López, Balmore López, Mario Magaña, Emilio Márquez, Amparo Marroquín, Julia Evelyn Martínez, Silvia E. Martínez, Gerardo Masferrer, Rolando Mata, Luis Membreño, Roberto Mena, Abraham Mena, Ada Méndez, Zamuel Mendoza, Jorge A. Mercado, Maura de Montalvo, Celina de Monterrosa, Desireé de Morales, José Renato Navarrete, María Eugenia Ochoa, Rosa Amalia Peña, Guillermo Pérez, Oscar Picardo, Jorge Pleitez, Frank Pohl, José Luis Quan, Reynaldo Ramírez, Fidel Antonio Ramos, Sigfrido Reyes, Rolando Reyes, Raúl A. Rivas, Salvador Rivas, David Rivas, Francisco A. Rivas Mejía, Rafael Rodríguez Loucel, Roberto Rodríguez Rojas, Luis Yuri Romano, Mirna Romero, Manuel Rosales,

Rafael Rubio Fabián, Rafael Ruiz, Joaquín Samayoa, Manuel Sánchez, Eduardo Sancho, Ligia Segovia, Margara de Simán, Mauricio Sosa, Edgardo Suárez Contreras, Ernesto Selva Sutter, Luis Alvaro Velásquez, Héctor Vidal, Antonio Villacorta, Orlando Zavala y Wilfredo Zepeda.

Reconocimientos especiales

Especial reconocimiento por su decidido apoyo a la preparación de este informe merecen Bruno Moro, Neus Bernabeus, Antonio Cañas, Renata Claros, Rosa Maria de Colorado, Carolina Dreikorn, Augusta Espinosa, Peter Grohmann, Elisabeth Hayek, Raquel Lagunas, Marie-Anne Marx, Inka Mattila, Iván Morales, Clemente San Sebastián, Marcela Smutt, que apoyaron el proceso desde su inicio. Hubo también especialistas en temas claves que dieron presentaciones diversas a los equipos de investigación con el fin de enriquecer el contenido del IDHES 2003.

Se agradece a Carlos Acevedo, Herbert Betancourt Katherine Andrade-Eekhoff, René Ayala, Roque Caggiano, Mario Roger Hernández, Gustavo Herodier, Iván Morales Víctor Ramírez, Manuel Rosales y Ricardo Vásquez.

Otro aporte invaluable fue el realizado por el grupo de lectores especializados conformado Álvaro Artiga, Alex Segovia, Vilma de Calderón, Sonia Baires, Katherine Andrade-Eekhoff, Margara de Simán, Pino Cáceres y Rafael Guido Béjar, quienes a partir de sus conocimientos y experiencias sobre temas específicos del desarrollo formularon importantes recomendaciones que contribuyeron a enriquecer el contenido del Informe.

Se agradece la contribución y apoyo a la realización del presente Informe a los gobiernos de los Países Bajos, Alemania, España, Luxemburgo y Suecia a través de sus embajadas en la región.

Los análisis, recomendaciones y opiniones contenidas en este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ni del Consejo Directivo. Es fruto del trabajo y la colaboración entre diversos equipos de consultores con el equipo del Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador.

Siglas

AAP	Acuerdo de Alcance Parcial
ACE	Asociación Comunal para la Educación
ACICAFOC	Asociación Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria
ADEL	Agencias de Desarrollo Económico Local
ADESCO	Asociaciones de Desarrollo Comunal
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
AID	Agencia Interamericana de Desarrollo
ALCA	Área de Libre Comercio para las Américas
AMCHAM	Cámara Americana de Comercio
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANDAR	Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución del Agua a Nivel Rural
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ANSAL	Análisis del Sector Salud en El Salvador
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ANECAFE	Asociación de Pequeños Productores de Café de El Salvador
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ARESA	Agencia de Regulación de Agua Potable y Alcantarillado
ARS	Ayudantes Rurales de Salud
ASMUR	Asociación de Mujeres Rurales
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACH	Comité Ambiental de Chalatenango
CAMAGRO	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador
CARE	Cooperativa Americana de Remesas al Exterior
CASALCO	Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción
CBI	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CCIES	Cámara de Comercio e Industria de El Salvador
CD	Convergencia Democrática
CDA	Consejo Departamental de Alcaldes
CDC	Centro para la Defensa del Consumidor
CDU	Centro Democrático Unido
CDE	Consejos Directivos Escolares
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa

AAP	Acuerdo de Alcance Parcial
ACE	Asociación Comunal para la Educación
ACICAFOC	Asociación Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria
ADEL	Agencias de Desarrollo Económico Local
ADESCO	Asociaciones de Desarrollo Comunal
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
AID	Agencia Interamericana de Desarrollo
ALCA	Área de Libre Comercio para las Américas
AMCHAM	Cámara Americana de Comercio
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANDAR	Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución del Agua a Nivel Rural
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ANSAL	Análisis del Sector Salud en El Salvador
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ANECAFE	Asociación de Pequeños Productores de Café de El Salvador
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ARESA	Agencia de Regulación de Agua Potable y Alcantarillado
ARS	Ayudantes Rurales de Salud
ASMUR	Asociación de Mujeres Rurales
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACH	Comité Ambiental de Chalatenango
CAMAGRO	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador
CARE	Cooperativa Americana de Remesas al Exterior
CASALCO	Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción
CBI	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CCIES	Cámara de Comercio e Industria de El Salvador
CD	Convergencia Democrática
CDA	Consejo Departamental de Alcaldes
CDC	Centro para la Defensa del Consumidor
CDU	Centro Democrático Unido
CDE	Consejos Directivos Escolares
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEN	Consejo Empresarial Nacional
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRHI	Comité Ejecutivo Protector de los Recursos Hídricos

FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FODES	Fondo de Desarrollo Económico Social
FONAES	Fondo Ambiental de El Salvador
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular
FORGAES	Programa de Fortalecimiento a la Gestión Ambiental en El Salvador
FSV	Fondo Social para la Vivienda
FUCAD	Fundación Centroamericana para el Desarrollo Humano Sostenible
FUNDAMUNI	Fundación de apoyo a Municipios de El Salvador
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUNDESYRAM	Fundación de Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FUSAI	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral
FUSATE	Fundación Salvadoreña de la Tercera Edad
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GATT	Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (sus siglas en inglés)
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IBIS	Cooperación Danesa
ICG	Índice de Competitividad Global
IED	Inversión Extranjera Directa
IGD	Instituto de Garantía de Depósitos
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMU	Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer
INCAE	Instituto Centroamericano de Estudios Empresariales
INCAFE	Instituto Nacional del Café
Iniciativa CID	Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de Empleados Públicos
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
ITCA	Instituto Tecnológico de Centroamérica
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
IVU	Instituto de Vivienda Urbana
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAM	Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MIPLAN	Ministerio de Planificación
MISI	Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario

MOP	Ministerio de Obras Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MU	Movimiento de Unidad
NNUU	Naciones Unidas
NAFTA	North American Free Trade Agreement
ODASP	Oficina de Apoyo al Sector Productivo para las Negociaciones Comerciales Internacionales
OEA	Organización de Estados Americanos
OEDA	Oficina Especializada del Agua
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No-Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPAMSS	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
OPES	Oficina de Planificación Estratégica, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PADEMA	Plan Departamental de Manejo Ambiental del Departamento de Chalatenango
PAE	Población Activa Electoral
PAES	Programa Ambiental de El Salvador
PASOLAC	Programa de Agricultura Sostenible en Laderas de Centro América
PBC	Programa Bienvenido a Casa
PCI	Project Concern International Inc.
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PIB	Producto Interno Bruto
PLAMDARH	Plan Maestro para el Desarrollo y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos
PLANSABAR	Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNC	Policía Nacional Civil
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
PROCHALATE	Programa de Desarrollo Rural en el Departamento de Chalatenango
PRODERE	Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América
PROESA	Comisión Nacional para la Promoción de Inversiones
PROGOLFO	Proyecto Conservación de los Ecosistemas Costeros en el Golfo de Fonseca
PTT	Programa de Transferencia de Tierras
REDNA	Red Nacional Hacia la Equidad
RMSS	Región Metropolitana de San Salvador
SAC	Sistema Arancelario Centroamericano
SACDEL	Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIBASI	Sistemas Básicos de Salud Integral
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones

SINAMA	Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales
SRN	Secretaría de Reconstrucción Nacional
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCIP	Tratado de Libre Comercio e Intercambio Preferencial
TGIECA	Tratado General de Integración Económica Centroamericana
TSE	Tribunal Supremo Electoral
TI	Transparencia Internacional
UAPM	Unidad Ambiental de Producción y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UCM	Unidad Coordinadora de la Modernización
UE	Unión Europea
UNESCO	Fondo de las Naciones Unidas para la Educación
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Organización de las Naciones Unidas para la Infancia
UP-ARSJ	Unidad de Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USC	Unidad Social Cristiana
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

Índice

SINOPSIS

DESAFÍOS Y OPCIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE EL SALVADOR EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN 1

INTRODUCCIÓN 1

La conveniencia del diálogo 1

La globalización: sí o sí 2

El valor del buen diagnóstico 3

Expectativas realistas

PRINCIPALES HALLAZGOS: TRANSFORMACIONES, PROGRESOS Y DESAFÍOS 4

Principales Transformaciones 4

La economía salvadoreña se reestructuró sustancialmente 4

Migración y cambios poblacionales 5

Las reformas económicas, los objetivos sociales, las normas técnicas y ambientales se consolidan en acuerdos internacionales 5

Transnacionalismo 7

Los progresos alcanzados 7

Mayor índice de desarrollo humano y reducción de la pobreza de ingresos 7

Mejoras en indicadores básicos de salud 7

Reducción del déficit habitacional 8

Aumento en la cobertura de servicios sociales básicos 8

Recuperación del ingreso per cápita 8

Estabilidad de precios y reducción de las tasas de interés 8

Fuerte expansión de las exportaciones de maquila 9

Aperturas de oportunidades laborales para la mujer 9

Acumulación de bases para la gestión territorial 9

PRINCIPALES DESAFÍOS 9

La pobreza sigue siendo alta y no está bien contabilizada 9

Las desigualdades en la distribución del ingreso han aumentado 10

La reducción de la pobreza absoluta rural se debe básicamente a los emigrantes y sus remesas 10

Persisten altos déficit en el acceso a servicios sociales básicos 10

Las brechas sociales urbano-rurales continúan siendo gigantescas; algunas han aumentado 10

Cerrar las brechas sociales es una meta alcanzable 11

El desarrollo humano: la piedra angular para mejorar la competitividad internacional 11

El desempeño económico actual no es prometedor 11

El carácter urgente de una reforma fiscal integral 12

Los tratados de libre comercio: medios, no fines para la inserción competitiva internacional 12

El capital humano y social son los principales determinantes para la competitividad del país 13

La importancia estratégica de la revalorización del espacio rural y la gestión territorial 13

¿Qué tipo de país debe construirse en El Salvador? ¿A qué modelo de desarrollo se aspira? 13

AGENDA PARA EL DESARROLLO HUMANO EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN 13

CAPÍTULO 1:

DESARROLLO HUMANO Y GLOBALIZACIÓN: MARCO DE REFERENCIA 21

GLOBALIZACIÓN, CONSENSO DE WASHINGTON Y DESARROLLO HUMANO 21

DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR 24

La importancia de las instituciones y de su marco regulatorio 26

Creación de un entorno que libere la creatividad humana y aliente la innovación tecnológica 28

La era de las redes y la importancia de la información 30

Vulnerabilidades y necesidad de un enfoque de gestión de riesgos 31

Conclusión 32

CAPÍTULO 2:
DESARROLLO HUMANO, POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL SALVADOR 35

INTRODUCCIÓN	35	
ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN 2002		36
El Índice de Desarrollo Humano (IDH)	36	
El Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)	42	
El Índice de Potenciación de Género (IPG)	45	
El Índice de Pobreza Humana (IPH)	48	
Desagregación por municipio de los indicadores de desarrollo humano		50
POBREZA DE INGRESOS Y DESIGUALDAD	55	
Mediciones de la pobreza	55	
Comportamiento de la pobreza de ingresos		56
Caracterización de la pobreza	57	
Montos necesarios para eliminar la pobreza absoluta		59
Algunas consideraciones sobre la metodología utilizada para calcular la pobreza de ingresos		60
Desigualdad en la distribución del ingreso	63	
Las estrategias para enfrentar la pobreza y la desigualdad		65
estrategias gubernamentales	65	
las estrategias de la población pobre	67	
CONSIDERACIONES FINALES	69	

CAPÍTULO 3:
LAS VÍAS PARA QUE LA GLOBALIZACIÓN OPERE EN FAVOR DE LA GENTE 71

ACCESO UNIVERSAL A SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS: TENDENCIAS, COBERTURA ACTUAL Y RECURSOS REQUERIDOS	71	
Salud	71	
Alimentación y nutrición		
¿Cuánto habría que invertir en nutrición para eliminar la desnutrición global en menores de 5 años?		73
Fecundidad	73	
Mortalidad infantil y mortalidad materna		74
¿De qué se enferma la población salvadoreña?		75
Inequidades en el sistema de salud	78	
Financiamiento y gasto en salud	78	
Inversión necesaria para dotar de acceso universal a los servicios esenciales de salud		80
Educación	81	
Alfabetización y escolaridad		81
Matrícula	82	
Tasa de matrícula bruta y neta por nivel educativo		83
Población en edad escolar que no recibe educación formal		85
Eficiencia interna del sistema educativo: deserción, repitencia, sobreedad		85
Calidad educativa	86	
Gasto público en educación	88	
¿Cuánto habría que invertir en educación para que toda la población estudiantil acceda a educación media?		89
Vivienda	89	
Situación del déficit habitacional		90
Programas de vivienda	92	
Los terremotos y la reconstrucción		92
Costo para llegar a cero déficit	93	
Agua y saneamiento	95	
Agua	95	
Saneamiento	97	

Necesidades de inversión para lograr la cobertura universal de los servicios de agua potable y saneamiento	98	
Energía	99	
Necesidades de inversión para lograr la cobertura universal de los servicios de electricidad en El Salvador	100	
Telecomunicaciones	100	
Necesidades de inversión para lograr la cobertura universal de los servicios telefónicos en El Salvador	101	
Consolidación de las necesidades presupuestarias para alcanzar la meta de servicios básicos universales al 2015	102	
REDES HUMANAS PARA QUE LA MIGRACIÓN OPERE A FAVOR DE LA GENTE		103
Redes humanas, remesas y desarrollo local	105	
CONSIDERACIONES FINALES		108

**CAPÍTULO 4:
PRODUCTIVIDAD, ESTABILIDAD E INSERCIÓN A LA ECONOMÍA MUNDIAL: ELEMENTOS CLAVES PARA SER COMPETITIVOS EN LA GLOBALIZACIÓN 109**

INTRODUCCIÓN	109	
PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA		111
El crecimiento económico en el largo plazo	111	
La calidad del crecimiento	114	
Dinámica del empleo	115	
La productividad en el largo plazo	116	
LAS VÍAS DE INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA EN LA GLOBALIZACIÓN		118
Comportamiento y estructura de las exportaciones	118	
Deterioro de los términos de intercambio	121	
La internacionalización del sistema financiero	122	
Riesgo soberano	124	
Inversión extranjera	125	
LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA		127
Reformas estructurales y competitividad	127	
Índices de competitividad		
ASPECTOS ECONÓMICOS CLAVE PARA LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS		131
Estabilidad macroeconómica	131	
Déficit fiscal, deuda pública y tendencia a insostenibilidad fiscal	131	
La brecha comercial	134	
Empleo, educación y salarios	135	
Infraestructura y conectividad	139	
Ciencia y tecnología	142	
Papel regulador del estado y vigencia del imperio de la ley.	144	
La participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en la construcción de la competitividad	146	
Desafíos para que la globalización funcione en pro del desarrollo humano	149	

**CAPÍTULO 5:
OPCIONES ESTRATÉGICAS PARA LA INSERCIÓN A LA ECONOMÍA MUNDIAL 151**

LA RELACIÓN ENTRE EL LIBRE COMERCIO Y EL DESARROLLO HUMANO		151
SOBRE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO E INVERSIÓN: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS		153
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU CONTRIBUCIÓN EN LA POLÍTICA COMERCIAL DE EL SALVADOR.		158

Opiniones de diversos sectores sobre la política comercial	158	
Participación del sector privado en las negociaciones comerciales internacionales		159
Participación del resto de la sociedad	160	
EL PAPEL DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA	161	
Auge y crisis del proceso integracionista	161	
Reactivación del proceso de integración centroamericana dentro del contexto de globalización		161
El estado actual del proceso de integración centroamericana	162	
Las claves del éxito de la integración europea: lecciones para Centroamérica		165
El Plan Puebla panamá	167	

CAPÍTULO 6:

GLOBALIZACIÓN, DINÁMICA AMBIENTAL Y RESPUESTAS TERRITORIALES EN EL SALVADOR: HACIA UNA REVALORIZACIÓN DEL ESPACIO RURAL 171

INTRODUCCIÓN	171	
GLOBALIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	172	
Los medios de vida rurales de cara a la globalización		173
Transnacionalismo	174	
Gestión territorial rural	175	
CAMBIO ECONÓMICO Y CRISIS DEL AGRO EN EL SALVADOR	176	
Migración y cambios poblacionales	180	
DINÁMICA DE LA COBERTURA ARBÓREA Y OTROS IMPACTOS AMBIENTALES		182
LAS RESPUESTAS TERRITORIALES	184	
Iniciativas estatales para el desarrollo y ordenamiento territorial		185
Experiencias de gestión territorial rural	186	
Tacuba: reconversión productiva y servicios ambientales		187
La montañona: revalorización de activos naturales y gestión territorial		188
Bajo Lempa: del reasentamiento y los desastres a la gestión territorial		191
LA TRANSFORMACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL		192
Evolución del marco legal ambiental	193	
Participación ciudadana y descentralización en la gestión ambiental		194
Servicios ambientales y gestión territorial	195	
EL ESTADO Y EL DESAFÍO DE LA REVALORIZACIÓN DEL ESPACIO RURAL		198

CAPÍTULO 7:

GESTIÓN TERRITORIAL: DE LA INTEGRACIÓN LOCAL A LA INSERCIÓN MUNDIAL 201

DESARROLLO HUMANO, GLOBALIZACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL	201	
¿Por qué un enfoque territorial?	201	
Globalización, territorio y calidad de vida de la gente		202
El desarrollo humano territorial: construir opciones para la gente en todo los rincones del país		202
GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL EN EL SALVADOR	203	
La inserción de El Salvador a la economía mundial: una perspectiva histórica		203
Impactos de la globalización en el desarrollo territorial	204	
La crisis de la agricultura	204	
Expansión de las maquilas	205	
La emigración y las remesas	206	
LA GESTIÓN TERRITORIAL EN EL SALVADOR	208	
Propuestas para la gestión territorial	209	
Las propuestas de la comisión nacional de desarrollo (cnd)		212
Los esfuerzos de gestión local del territorio	213	
Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial (pnodt)		214
POTENCIALIDADES Y OBSTÁCULOS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL EN EL SALVADOR	217	

Capital natural: recursos naturales para la gestión económica	218
Capital físico-financiero	220
Capital humano y el desarrollo del tejido empresarial	221
Capital social	225
Recursos fiscales e inversión pública	226
Recaudación	226
Inversión pública y competitividad	227
DESAFÍOS DE LA GESTIÓN TERRITORIAL PARA LA INSERCIÓN MUNDIAL	229

**CAPÍTULO 8:
IDENTIDADES, CULTURA NACIONAL Y DIVERSIDAD CULTURAL:
LAS DIMENSIONES OLVIDADAS DEL DESARROLLO HUMANO 233**

INTRODUCCIÓN	233
LAS IDENTIDADES SOCIOCULTURALES EN EL SALVADOR: CONSIDERACIONES HISTÓRICAS Y ANTROPOLÓGICAS	234
Replanteamientos de la identidad nacional, 1920-1932	237
El militarismo	238
El conflicto armado: izquierda, derecha y nación	239
La configuración de la identidad nacional salvadoreña a principios del siglo XXI: un acercamiento antropológico	240
Otros tipos de identidad sociocultural en El Salvador	241
Cultura nacional y diversidad cultural en El Salvador	247
Transnacionalismo y mundialización de la cultura	251
LAS POLÍTICAS CULTURALES 252	
El estado y las políticas culturales en El Salvador	252
El aparato cultural público	254
El accionar cultural desde la sociedad civil	259
PROMOVIENDO EL DESARROLLO HUMANO A TRAVÉS DE LAS RIQUEZAS E IDENTIDADES SOCIOCULTURALES: DESAFÍOS Y POSIBLES CURSOS DE ACCIÓN 260	

**CAPÍTULO 9 :
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: EL MARCO DE OPCIONES POLÍTICAS PARA EL
DESARROLLO HUMANO EN LA GLOBALIZACIÓN 263**

INTRODUCCIÓN	263
RELACIONES ENTRE DESARROLLO HUMANO Y GOBERNABILIDAD	264
¿QUÉ ES GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA?	265
Los componentes de la gobernabilidad	265
La democracia como forma de gobierno o régimen	266
La relación entre gobernabilidad y democracia	266
Factores determinantes de la gobernabilidad democrática	267
La construcción de la ciudadanía	267
Desarrollo de la institucionalidad democrática (régimen)	268
El contexto socioeconómico incluyente y equitativo	268
El contexto internacional y la globalización	268
ESTADO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL SALVADOR 268	
Análisis por componentes	268
Legitimidad	269
Respaldo electoral	269
Respaldo al sistema democrático	270
Concertación social	272
Estabilidad y manejo del conflicto	274
Coordinación y estabilidad entre órganos del Estado	274
Manejo de conflictos sectoriales	276

Certidumbre o presidictibilidad de las políticas públicas	276
Gestión pública: eficacia y probidad	276
Defensa nacional	276
Seguridad pública y estado de derecho	277
Gestión de servicios públicos	278
Probidad y confianza en la administración	278
Factores determinantes de la gobernabilidad	279
Ciudadanía: cultura, organización y participación	279
Desarrollo de la institucionalidad democrática	282
Modelo socioeconómico: inclusión y equidad	286
Exclusión territorial : estancamiento y crisis del interior	287
Incremento de la desigualdad social	287
Inequidad de género	287
Globalización y competitividad	288
Gobernabilidad y competitividad	288
Calificación de riesgo país	289
Inversión externa e incertidumbre institucional	289
Inversión externa y seguridad ciudadana	290
CONCLUSIÓN: HACIA DÓNDE VA LA GOBERNABILIDAD EN EL SALVADOR	291
Balance sobre el estado de la gobernabilidad	291
Posibles escenarios	292

NOTAS	297
--------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	305
---------------------	------------

RECUADROS

Recuadro 2.1	El desarrollo humano (DH) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	58
Recuadro 3.1	La importancia de las Buenas Prácticas de Salud Pública.	76
Recuadro 3.2	El VIH/SIDA y desarrollo humano	77
Recuadro 4.1	Turbocombustión: una contribución en El Salvador	143
Recuadro 7.1	Elementos de un Plan de Gestión Territorial	212
Recuadro 7.2	Región centro-occidental: estrategia de liderazgo	215
Recuadro 7.3	Región oriente: estrategia de despegue	216
Recuadro 7.4	Región norte: estrategia de integración	216
Recuadro 7.5	Programas de Actuación del PNODT	216
Recuadro 8.1	Cultura y violencia	246
Recuadro 9.1	Factores y componentes de la gobernabilidad democrática	260

CUADROS

Cuadro 1.1	El Consenso de Washington y el Consenso de Washington Ampliado	22
Cuadro 1.2	América Latina: Crecimiento medio anual. Años 1960-2001.	23
Cuadro 1.3	Componentes del subíndice de tecnología del Índice de Competitividad para el Crecimiento 2002 para El Salvador y países seleccionados	29
Cuadro 1.4	Escolaridad promedio de la PEA de 15 años y más en América Latina	29
Cuadro 2.1	Cuadro comparativo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para El Salvador y una muestra de países. Año 2001	39
Cuadro 2.2	Tendencia del IDH de El Salvador y una muestra de países. Años 1975-2001	39
Cuadro 2.3	Cuadro comparativo de los componentes del IDH de 1999 y 2002	40
Cuadro 2.4	Clasificación mundial del IDH 2002	41
Cuadro 2.5	Componentes del IDH según área urbana y rural. Año 2002	42
Cuadro 2.6	Cuadro comparativo del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) para El Salvador y una muestra de países. Año 2001	43
Cuadro 2.7	Componentes del IDG de 2002	44
Cuadro 2.8	Componentes del IDG urbano de 2002	45
Cuadro 2.9	Componentes del IDG rural de 2002	46

Cuadro 2.10	Cuadro comparativo del Índice de Potenciación de Género (IPG) para El Salvador y una muestra de países. Año 2001	47	
Cuadro 2.11	Componentes del IPG de 2002	49	
Cuadro 2.12	Cuadro comparativo del Índice de Pobreza Humana (IPH-1) y una muestra de países. Año 2001	49	
Cuadro 2.13	Componentes del IPH-1 de 2002	51	
Cuadro 2.14	Componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para una muestra de 40 municipios. Año 2002	52	
Cuadro 2.15	Componentes del IDG para una muestra de 40 municipios. Año 2002		53
Cuadro 2.16	Componentes del IPG para una muestra de 40 municipios. Año 2002		54
Cuadro 2.17	Componentes del IPH-1 para una muestra de 40 municipios. Año 2002		55
Cuadro 2.18	Canasta básica de alimentos diaria por persona según área urbana y rural		56
Cuadro 2.19	Costo diario por persona de la CBA (línea de pobreza absoluta) y de la CA (línea de pobreza relativa), según área urbana y rural. Años 1992-2002	59	
Cuadro 2.20	Pobreza absoluta y total según características seleccionadas de la población. Año 2002		60
Cuadro 2.21	Pobreza absoluta y total según características seleccionadas de los hogares. Año 2002		61
Cuadro 2.22	Montos necesarios para cerrar las brechas de pobreza absoluta de ingreso, según área geográfica y departamento. Año 2002	63	
Cuadro 2.23	Distribución del ingreso. Años 1961, 1969, 1979, 1992 y 2002		64
Cuadro 2.24	Coefficiente de Gini (ingreso per cápita). Años 1992, 2000-2002		64
Cuadro 2.25	Impacto sobre la pobreza en los países centroamericanos de algunas variables seleccionadas		65
Cuadro 2.26	América Latina: gasto público social como porcentaje del PIB. Años 2000 y 2001		66
Cuadro 2.27	Acceso de los hogares a servicios básicos seleccionados según condición de pobreza. Año 2002	66	
Cuadro 2.28	Relación del costo de la canasta básica de alimentos (CBA) familiar y el salario mínimo y salario promedio mensual según área geográfica. Años 1992-2002.	69	
Cuadro 3.1	Desnutrición crónica y global en menores de cinco años según área de residencia. Años 1993-1998 y 2003	72	
Cuadro 3.2	Necesidades de inversión para eliminar la desnutrición global en la población menor de 5 años.		
Cuadro 3.3	Tasas de mortalidad infantil	75	
Cuadro 3.4	Personas que enfermaron, por acción que tomaron. Años 1992-2002		78
Cuadro 3.5	Personas que enfermaron y no consultaron, razones para no consultar. Año 2002.		79
Cuadro 3.6	Presupuesto público dirigido a salud, varios países	79	
Cuadro 3.7	Presupuestos del MSPAS votados de 1999 al 2002	80	
Cuadro 3.8	Proyecciones de la inversión adicional para alcanzar cobertura universal de servicios esenciales de salud en El Salvador. Años 2003-2015		80
Cuadro 3.9	Escolaridad promedio. Año 2002	83	
Cuadro 3.10	Matrícula total por niveles educativos. Años 1999-2002	83	
Cuadro 3.11	Tasas de matrícula por nivel educativo según departamento. Año 2002		84
Cuadro 3.12	Educación superior según grado académico. Año 2001	84	
Cuadro 3.13	Tasa bruta y neta de matrícula. Años 2000-2001	85	
Cuadro 3.14	Tasa de repitencia y deserción según área. Año 2001	87	
Cuadro 3.15	Tasa de repitencia y deserción según área. Año 2001	87	
Cuadro 3.16	Resultados Prueba de Logros de Educación Básica. Año 2002		88
Cuadro 3.17	Resultados PAES por sector y sexo. Año 2002	88	
Cuadro 3.18	Inversión necesaria para alcanzar tasas brutas de educación media de 73% en 2015		89
Cuadro 3.19	Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. Año 1992-2002	90	
Cuadro 3.20	Déficit habitacional por área rural y urbana. Años 1992-2002	91	
Cuadro 3.21	Viviendas que cuentan con carencia, por componente del déficit. Años 2000 y 2002.		92
Cuadro 3.22	Contribución por rango de ingresos para Plan Piloto	93	
Cuadro 3.23	Reconstrucción a raíz de los terremotos 2001	93	
Cuadro 3.24	Proyecciones del costo de eliminar el déficit habitacional cuantitativo en El Salvador durante 2004-2015	94	
Cuadro 3.25	Proyecciones del costo de eliminar el déficit habitacional cualitativo en El Salvador durante 2004-2015	96	
Cuadro 3.26	Acceso a agua por clase de fuente, opinión sobre la potabilidad del agua y prácticas de purificación. Año 2002	96	
Cuadro 3.27	Proyecciones de la inversión necesaria para lograr cobertura universal		

	de agua potable durante 2004-2015	99	
Cuadro 3.28	Proyecciones de la inversión necesaria para lograr cobertura universal de servicios de saneamiento durante 2004-2015	100	
Cuadro 3.29	Viviendas con acceso a alumbrado eléctrico por nivel de pobreza y área. Año 2002.		100
Cuadro 3.30	Proyecciones de la inversión necesaria para lograr cobertura universal de energía eléctrica durante 2004-2015	101	
Cuadro 3.31	Hogares con acceso a telefonía por área. Año 2002.	102	
Cuadro 3.32	Consolidado de recursos necesarios para cobertura universal de servicios sociales básicos al 2015	103	
Cuadro 3.33	Población salvadoreña en Estados Unidos por ciudad de destino. (En porcentajes)		104
Cuadro 3.34	Sector de ocupación de la población salvadoreña en Estados Unidos. (En porcentajes)		104
Cuadro 3.35	Características de la población salvadoreña según lugar de residencia		105
Cuadro 3.36	Hogares que reciben remesa según nivel de pobreza y porcentaje que estas representan dentro su ingreso. Año 2002	106	
Cuadro 3.37	Uso de las remesas según área geográfica. Año 2002	107	
Cuadro 3.38	Asociaciones de salvadoreños en Estados Unidos	107	
Cuadro 4.1	Volatilidad del crecimiento del PIB y el consumo países seleccionados. Años 1961-1999.		115
Cuadro 4.2	Descomposición de los determinantes del crecimiento en El Salvador. Años 1950-2000		118
Cuadro 4.3	Calificación de la deuda soberana de largo plazo de El Salvador y una muestra de países. Enero 2003	125	
Cuadro 4.4	Flujos de inversión extranjera directa a Centroamérica. Años 1990-2002		126
Cuadro 4.5	Índice de Competitividad para el Crecimiento 2002: Posición relativa sobre una muestra de 80 países	129	
Cuadro 4.6	Índice de Competitividad Microeconómica 2002: Posición relativa sobre una muestra de 80 países	130	
Cuadro 4.7	Valor actual del déficit actuarial de las pensiones	132	
Cuadro 4.8	Proyección del déficit actuarial del sistema de pensiones. Años 2003-2015.		132
Cuadro 4.9	Deuda pública por plazo en El Salvador. Años 1998-2002	133	
Cuadro 4.10	Subempleo y desempleo equivalente. Años 1998-2001	136	
Cuadro 4.11	Total personas ocupadas según sector formal e informal, en áreas urbanas. Años 1999 y 2002	137	
Cuadro 4.12	Indicadores de conectividad seleccionados. Año 2001	141	
Cuadro 4.13	Indicadores subjetivos de gobernabilidad, reglas del juego y gobierno eficaz		144
Cuadro 4.14	Establecimientos por número de personas empleadas y región geográfica		145
Cuadro 4.15	Orden de prioridad de los obstáculos del entorno de las PYMES salvadoreñas. Año 2002.		147
Cuadro 5.1	Centro América en la Economía Global. Año 2000	154	
Cuadro 5.2	Centroamérica: exportaciones por país, según destino. Año 2001	155	
Cuadro 5.3	Consumo actual de otros productos salvadoreños	155	
Cuadro 5.4	Comercio de El Salvador con países con Tratados de Libre Comercio vigentes		156
Cuadro 5.5	Destino y origen de los subsidios agrícolas en los países de la OCDE		157
Cuadro 5.6	Centroamérica: Cláusulas de salvaguardia aprobadas y aplicadas por los países		164
Cuadro 5.7	Estructura del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). Años 2000-2003		165
Cuadro 5.8	Principales características de Centroamérica y los Estados del sur-este de México		168
Cuadro 5.9	Iniciativas y Proyectos del Plan Puebla-Panamá	169	
Cuadro 6.1	Cambios en las principales fuentes de divisas en El Salvador. Años 1978 y 2002		176
Cuadro 6.2	Hogares que reciben remesas. Años 1992/93, 1995 y 2002	180	
Cuadro 6.3.	Descripción de tres cooperativas de pequeños caficultores en Tacuba, El Salvador		187
Cuadro 6.4.	Áreas naturales identificadas, según tipo de propiedad y superficie	196	
Cuadro 7.1	Distribución de empresas y empleo en Zonas Francas y DPA	205	
Cuadro 7.2	CND: Proyectos planteados para la región oriental	213	
Cuadro 7.3	Empresas formales y Socios de la ASI por departamento. Año 2001		225
Cuadro 7.4	Recaudación de impuestos y contribuyentes por departamento. Año 2002		226
Cuadro 7.5	Recaudación per cápita por municipio (tramos alto, medio y bajo). Año 2002		228
Cuadro 8.1	Organizaciones e Instituciones Indígenas de El Salvador	245	
Cuadro 8.2	Distribución de presupuesto por instancia interna. Año 2002	255	
Cuadro 8.3	Algunos proyectos de la sociedad receptores de fondos de CONCULTURA. Años 1999-2002		256
Cuadro 8.4	Actividades generadas por servicios culturales entre 1999-2002	257	
Cuadro 8.5	Población atendida anualmente a través de servicios culturales. Años 1999-2002		259

Cuadro 9.1	Índice de democracia por país. Años 1996-2001	272	
Cuadro 9.2	Preferencia por la democracia en América Latina. Años 1996-1998 y 2000-2002		273
Cuadro 9.3	Vetos Presidenciales al 1 de junio de 2003	275	
Cuadro 9.4	Confianza en las Fuerzas Armadas. Año 2002	275	
Cuadro 9.5	Seguridad ciudadana en el lugar de habitación y en el país. Años 1998 y 2001		278
Cuadro 9.6	Opinión que en El Salvador sí se cumplen las leyes. Años 1998 y 2001		278
Cuadro 9.7	Porcentaje de hogares que tienen servicios básicos. Años 1993-2002		279
Cuadro 9.8	Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional. Años 1995-2002	280	
Cuadro 9.9	Confianza y Aprobación de Gobierno. Año 2002	280	
Cuadro 9.10	¿Qué significa la democracia? Año 2002	281	
Cuadro 9.11	Confianza en instituciones y organizaciones salvadoreñas. Año 2003.	281	
Cuadro 9.12	Actitudes hacia los partidos políticos. Año 2002	282	
Cuadro 9.14	Obstáculos para hacer negocios en las empresas pequeñas. Medias por países seleccionados		288
Cuadro 9.15	Obstáculos para hacer negocios en las empresesmedias por paíse seleccionados		290

Gráficas

Gráfica 2.1	Comparación del IDH a nivel nacional y por departamento según años 1999 y 2002		38
Gráfica 2.2	Comportamiento de la pobreza total y absoluta según área geográfica. Años 1992-2002		56
Gráfica 2.3	Índice de precios de la Canasta Básica de Alimentos y el rubro de alimentos. Años 1992-2002		62
Gráfica 2.4	Índice de precios de la Canasta Básica Ampliada y algunos rubros básicos. Años 1992-2002		62
Gráfica 2.5	Razón del quintil más rico y el quintil más pobre de la población. Años 1992, 1996 y 2000-2002		63
Gráfica 2.6	Porcentajes de la población del país que logran salir de la pobreza absoluta y de la pobreza en general como consecuencia de las remesas recibidas. Años 1992-2002		67
Gráfica 3.1	Tendencia de la prevalencia de la desnutrición crónica y de la desnutrición global en la población menor a cinco años. Años 1988, 1993, 1998 y 2003		72
Gráfica 3.2	Varios países: Tasa de desnutrición global	73	
Gráfica 3.3	Tasa de mortalidad infantil, neonatal y en la niñez. Años 1988-2003		74
Gráfica 3.4	Tasas de mortalidad materna, en la niñez e infantil para países seleccionados		75
Gráfica 3.5	Gasto total en salud como porcentaje del PIB. Años 1996-2001	79	
Gráfica 3.6	Presupuesto del Ministerio de Salud. Años 1994-2002	79	
Gráfica 3.7	Presupuesto del MSPAS por nivel de atención. Año 2002	79	
Gráfica 3.8	Tasa de alfabetismo total, por área y por sexo. Año 2002	82	
Gráfica 3.9	Evolución tasa de analfabetismo. Años 1992-2002	82	
Gráfica 3.10	Matrícula educación básica y media por grado, sexo y zona. Año 2002		83
Gráfica 3.11	Población que no recibe educación formal. Año 2002	86	
Gráfica 3.12	Evolución Tipo de Vivienda. Años 1991-2002	91	
Gráfica 3.13	Población según cobertura de agua. Año 2000	97	
Gráfica 3.14	Población según cobertura de saneamiento. Año 2000	98	
Gráfica 4.1	PIB por habitante y tasa de crecimiento económico en El Salvador. Años 1952-2002		11
Gráfica 4.2	Tasas de crecimiento promedio del PIB y del PIB per cápita por quinquenios. Años 1950-2002		112
Gráfica 4.3	Tasa de crecimiento de la población ocupada. Años 1979-2002	116	
Gráfica 4.4	Producto por trabajador. Años 1972-2002	117	
Gráfica 4.5	Estructura de la oferta exportable. Años 1990-2002	119	
Gráfica 4.6	Exportaciones totales, excluyendo e incluyendo maquila. Años 1990-2002		120
Gráfica 4.7	Exportaciones e importaciones de bienes y servicios y apertura externa. Años 1990-2002		121
Gráfica 4.8	Evolución de los términos de intercambio. Años 1994-2003	122	
Gráfica 4.9	Tasas de interés domésticas activas y pasivas, inflación y tasas de interés pasivas en Estados Unidos. Años 1998-2003	123	
Gráfica 4.10	Acumulación de activos y pasivos externos del sistema bancario de El Salvador. Años 1997-2003	123	
Gráfica 4.11	Evolución de las reservas internacionales netas (RIN) y activos externos netos (AEN) de la banca comercial. Años 1997-2003	124	
Gráfica 4.12	Flujos de inversión extranjera directa neta en El Salvador. Años 1978-2002		125
Gráfica 4.13	Componentes del Índice de Competitividad para el Crecimiento (ICC)		128
Gráfica 4.14	Calidad del clima microeconómico para los negocios	130	
Gráfica 4.15	Saldos de la deuda pública manteniendo patrones actuales de ingresos y gastos fiscales,		

	Años 2003-2010	134	
Gráfica 4.16	Evolución del déficit comercial. Años 1990-2002	136	
Gráfica 4.17	Tasa de desempleo en el área urbana y rural, según años de estudio aprobados. Año 2002		138
Gráfica 4.18	Pérdidas de transmisión de electricidad como porcentaje de la producción eléctrica. Año 2000		139
Gráfica 4.19	Expansión de líneas telefónicas móviles y fijas en El Salvador. Años 1998-2002		140
Gráfica 4.20	Perfil de la familia salvadoreña conectada al mundo de la información y comunicación		141
Gráfica 4.21	Gasto en investigación y desarrollo en una muestra de países. Año 1998		142
Gráfica 4.22	Impacto de la apertura comercial en las PYMES y efectos y expectativas del TLC con otros países. Año. 2002	148	
Gráfica 5.1	Estados Unidos: Equivalente de Subsidio a la Producción por agricultor y per cápita. Años 1996-1999	156	
Gráfica 5.2	Centroamérica Evolución comparativa de las exportaciones intrarregionales entre 1960-2002.		167
Gráfica 6.1.	Índice de la producción según sectores y PIB. Año 2001	177	
Gráfica 6.2.	Precios relativos agropecuarios. Años 1970-2000.	177	
Gráfica 6.3.	Índice de producción según rubros del sector agropecuario. Año 2002		178
Gráfica 6.4.	Cambios en el empleo por ramas económicas seleccionadas. Años 1978 y 2002		178
Gráfica 6.5.	Cambios en el empleo rural, urbano y en el AMSS. Años 1980 y 2002		179
Gráfica 6.6.	Cambios en el empleo rural agropecuario y no agropecuario. Años 1980 y 2002		179
Gráfica 6.7.	Cambios en la densidad arbórea. Años 1992 y 2001	182	
Gráfica 7.1	Porcentaje de Hogares con Migrantes y Remesas, e Índice de Pobreza Humana por Departamento. Año 2002	206	
Gráfica 7.2	Monto de remesas mensuales por departamento. Años 1998 y 2002		207
Gráfica 7.3	Ingresos y remesas por hogar mensual y por departamento. Año 2002		207
Gráfica 7.4	Créditos otorgados entre número de microempresas existentes	222	
Gráfica 7.5	Tasa de analfabetismo y población pobre según departamentos. Año 2002		223
Gráfica 7.6	Niveles de escolaridad promedio y hogares en pobreza según departamentos. Año 2002		224
Gráfica 7.7	Recaudación como Porcentaje del PIB por Departamento. Año 2002		227
Gráfica 7.8	Inversión Pública y Hogares Pobres por Departamento	229	
Gráfica 8.1	Importancia del trabajo	249	
Gráfica 8.2	Importancia de la familia	249	
Gráfica 8.3	Importancia de las amistades	250	
Gráfica 8.4	Importancia de la religión	250	
Gráfica 9.1	Costo de Oportunidad de la gobernabilidad (PIB per cápita constante en colones de 1990)		263
Gráfica 9.2	Respaldo y participación electoral para alcaldes y diputados. Años 1994-2003		271
Gráfica 9.3	Apoyo al sistema, ítems centrales: 1991-1999	272	
Gráfica 9.4	Tendencias Auditoría de la Democracia y Latinobarómetro. Años 1991-2002		273

Mapas

Mapa 6.1.	Densidad Arbórea. Años 1992-1993 (AVHRR)	183	
Mapa 6.2.	Densidad Arbórea. Años 2000-01 (MODIS)	183	
Mapa 6.3.	Cambios en la densidad arbórea entre 1992-1993 y 2000-2001		183
Mapa 6.4.	Tacuba: Ubicación y cobertura vegetal	185	
Mapa 6.5.	La Montaña: Cobertura vegetal y ríos principales		188
Mapa 6.6.	Bajo Lempa: Asentamientos y cobertura vegetal	189	
Mapa 6.7.	Propuesta de sistema de gestión de áreas protegidas		
Mapa 6.8.	Tierras Kyoto: Potencial de plantaciones y reforestación asistida	197	
Mapa 6.9.	Unidades ambientales de integración, valoración según prestación de servicios ambientales		197
Mapa 7.1	Plan de Nación: Cinco Regiones con Vocaciones Propias	198	
Mapa 7.2	CND: propuesta de Carretera Longitudinal del Norte	210	
Mapa 7.3	Asociaciones Municipales Actuales	211	
Mapa 7.4	Municipios y Agrupaciones Municipales con Planes de Ordenamiento Territorial		211
Mapa 7.5	PNODT: Regiones, Subregiones y Microregiones	219	
Mapa 7.6	del Uso del Suelo	230	

APÉNDICE TÉCNICO CÁLCULO DE LOS INDICES DE DESARROLLO HUMANO, POBREZA E INVERSIÓN NECESARIA PARA CERRAR LAS BRECHAS SOCIALES AL 2015

217

I.	MONITOREAR EL DESARROLLO HUMANO: AUMENTAR LAS OPCIONES DE LA GENTE...	329
1.	Índice de desarrollo humano (IDH)	329
2.	Tendencias del desarrollo humano	331
3.	Índice de desarrollo relativo al género (IDG)	331
4.	Índice de potenciación de género (IPG)	332
5.	Índice de pobreza humana (IPH-1)	333
II.	...PARA VIVIR UNA VIDA LARGA Y SALUDABLE...	335
6.	Supervivencia	335
7.	Perfil de salud	335
8.	Vivienda	336
9.	Características de los hogares	337
III	...PARA ADQUIRIR CONOCIMIENTOS...	339
10.	Perfil de educación	339
11.	Acceso a medios de comunicación	343
IV	...TENER ACCESO A LOS RECURSOS NECESARIOS PARA UN NIVEL DE VIDA DECENTE...	334
12.	Rendimiento económico	334
13.	Variables macroeconómicas	344
14.	Perfil de pobreza	349
V	...Y PRESERVARLOS A LA VEZ PARA LAS GENERACIONES FUTURAS...	352
15.	Dinámica demográfica	352
16.	Uso de energía	352
VI	...Y LIBRE DE INSEGURIDAD...	353
17.	Seguridad alimentaria y nutrición	353
18.	Seguridad en el empleo	354
19.	Seguridad personal	357
20.	Sinopsis de la vida política	357
VII	...Y EQUITATIVAMENTE PARA TODAS LAS MUJERES Y TODOS LOS HOMBRES.	358
21.	Género en las actividades económicas y políticas	358
22.	Género y educación	359
23.	Género y salud	359
24.	Género y pobreza	360
	Notas al compendio	361
	Fuentes estadísticas	364
	Definiciones de términos estadísticos	367

Desafíos y opciones para el desarrollo humano de El Salvador en tiempos de globalización

INTRODUCCIÓN

En los inicios del siglo XXI, El Salvador continúa siendo un país muy dividido en sus interpretaciones, sean estas sobre su pasado, sobre la realidad actual e incluso sobre su futuro. Son pocos los momentos en los que se le ha apostado seriamente al diálogo como mecanismo para solucionar las diferencias, acercar diagnósticos o concertar políticas públicas. Los Acuerdos de Paz, que pusieron fin a un devastador conflicto armado de 11 años de duración, constituyen una de las contadas excepciones en las que el diálogo le ha ganado la batalla a la confrontación. En esa ocasión, El Salvador pudo constatar los elevados rendimientos de esa forma de capital tan escasa, pero tan imprescindible para el desarrollo, que es el capital social, entendido como la capacidad de actuar colectivamente para alcanzar objetivos comunes.

LA CONVENIENCIA DEL DIÁLOGO

El tema de los desafíos y opciones para el desarrollo humano del país en estos tiempos de globalización, abordado en este Informe, no escapa a esa diferencia de interpretaciones y al escaso espacio que se le concede al diálogo para llegar a una visión compartida. Existe acuerdo sobre algunos rasgos problemáticos bien documentados —brechas sociales que no cierran, sectores que no disfrutaron los beneficios de la globalización mientras otros sí, jóvenes que no encuentran otra opción que emigrar, tejido social que se desmorona, dudas que surgen sobre la gobernabilidad democrática— pero no hay consenso sobre la interpretación.

Por un lado, están aquellos que ven a la globalización y a las políticas emprendidas por el país para su nueva inserción a la economía mundial —apertura comercial, simplificación del sistema tributario, privatizaciones, dolarización, tratados de libre

comercio— como la única y verdadera vía para el crecimiento, la erradicación de la pobreza y el desarrollo. Fieles a lo que se conoce como un fundamentalismo de mercado, consideran que la clave del desarrollo está en perfeccionar el funcionamiento de los mercados. No dudan que estos generan por sí solos eficiencia económica y que, en términos más generales, pueden resolver los problemas básicos de la sociedad. Sostienen que El Salvador es uno de los mejores ejemplos sobre cómo las reformas orientadas al mercado contribuyen al crecimiento económico y la reducción de la pobreza de manera sostenida. Explican el pobre desempeño de la economía durante los últimos años como la consecuencia de un entorno temporalmente adverso (recesión mundial, deterioro de los términos de intercambio, desastres naturales) y de la insuficiente flexibilidad que aún caracteriza a algunos mercados, como el laboral. Finalmente, confían en que una vez superada la recesión mundial y especialmente después que entre en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) que se está negociando con los Estados Unidos, el país retomará el sendero del crecimiento, multiplicará la creación de empleos y acelerará la reducción de la pobreza.

Otros, a diferencia, ven a la globalización y a las reformas de mercado emprendidas como el origen de muchos de los males que padece el país. Las responsabilizan de haber exacerbado las brechas económicas y sociales, de haber sumergido en una crisis prolongada a la agricultura, de propiciar la pérdida de la cultura y la identidad nacional y hasta del desencadenamiento de la ola de violencia que vive el país. Predicen, además, que el TLC con Estados Unidos generará mayor desempleo y pobreza, ampliará las desigualdades y provocará la destrucción del medio ambiente y la biodiversidad. Desconfían de la bondad de los mercados y abogan por su regulación e incluso por ciertas formas de

Globalización es el proceso de integración cada vez más estrecha entre los países y pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor medida) personas a través de las fronteras.

intervención estatal para compensar los desequilibrios sociales causados por su liberalización. Acusan a los contrarios de no preocuparse por los impactos sociales, laborales, ambientales y culturales de los mercados sueltos, y de aprovecharse de la miseria creada para llenar sus bolsillos con jugosos negocios.

La diferencia entre estas dos posturas, por supuesto, no es meramente académica. En general puede relacionarse a los vínculos políticos, económicos y sociales de los actores que las sustentan. Como se discutirá en el Informe, la globalización tiende a crear sectores ganadores y otros perdedores. Los que defienden sus mecanismos generalmente se identifican con los primeros, mientras que los contrarios reflejan la experiencia de los segundos. Esto también se traslada a la política: la derecha, más sensible a la necesidad de mejorar la eficiencia y el crecimiento económico, suele defender el mercado libre; mientras que la izquierda, con mayor sensibilidad hacia la equidad, se pronuncia a favor de mayores niveles de intervencionismo estatal. Lejos de ser abstracto, el diferendo refleja las diferentes perspectivas de estratos sociales y grupos políticos contrapuestos, cada cual empeñado en mejorar su suerte.

Sin embargo, ambas partes comparten un terreno común: la vulnerabilidad de El Salvador ante poderosos procesos globales, especialmente en ausencia de un consenso nacional sobre las estrategias a seguir. La pobreza y las desigualdades no sólo limitan la calidad del recurso humano con que compete El Salvador, sino que además generan inestabilidad política y social (que en los Capítulos 1 y 9 de este Informe se relacionan con la gobernabilidad). Esto podría socavar seriamente la competitividad del país y restringir su capacidad de inserción favorable en la economía mundial, afectando los intereses de todas las partes.

La importancia de un consenso nacional motiva el diálogo entre estas dos posturas, y otras que son propias de la diversidad de pensamiento que existe al interior del país. Este Informe ofrece información y análisis relevantes al diálogo que habría que abrir y a los estudios específicos que habría que realizar para sustentarlo. Se considera posible y conveniente para El Salvador abrir un espacio de concertación entre sectores que contribuya a acercar los diagnósticos y viabilizar acciones colectivas

frente a las oportunidades y amenazas que se derivan del proceso y las políticas de globalización. En sociedades fuertemente fragmentadas el diálogo es la mejor herramienta para contrarrestar la descapitalización de la capacidad de unirse en torno a políticas de desarrollo de común acuerdo. Para ello, lo primero que probablemente habría que hacer es preguntarse si los planteamientos de ambos enfoques están fundamentados en los mismos conceptos y en los mismos datos.

LA GLOBALIZACIÓN: SÍ O SÍ

Un concepto amplio de globalización, es aquel que la define como el proceso de integración cada vez más estrecha entre los países y pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor medida) personas a través de las fronteras. Vista de esta manera, la globalización estaría relacionada no solamente con los crecientes flujos de comercio, inversión y capitales, sino también con los progresos experimentados en las áreas del transporte, las telecomunicaciones, la cooperación internacional, los esfuerzos multilaterales por una mejor gestión del medio ambiente, la difusión de ideas y conocimientos, la promoción y monitoreo de los derechos humanos, y otros.

Muchos de estos aspectos de la globalización, lejos de ser cuestionados, son considerados como benéficos para el desarrollo de la humanidad. La polémica entre partidarios de la globalización (globalófilos) y adversarios (globalofóbicos) en El Salvador, así como en muchos otros países, se concentra en sus aspectos económicos, especialmente en cuanto a las políticas promovidas para lograr una mayor integración de la economía del país a la economía global. Vista de esta manera, la disparidad de enfoques estaría más relacionada con la manera en que están siendo gestionadas las oportunidades y amenazas derivadas de la globalización, que con la globalización misma.

Un puente para acercar las dos posturas lo proporciona el mismo G. Stiglitz (2002), premio Nóbel de Economía en 2001, y uno de los críticos más acérrimos sobre la forma en que los organismos internacio-

Los principales perdedores en el mundo muy desigual de hoy no son los que son demasiado expuestos a la globalización.

Son quienes han quedado fuera.

Kofi Annan

nales de financiamiento y algunos gobiernos han estado gestionando la globalización económica. A su juicio, actualmente hay malestar con la globalización, y con sobrados motivos, debido a que en varios países las políticas asociadas a la globalización contribuyeron a que muchas personas perdieran sus empleos o la rentabilidad de sus cultivos. Empero, a manera de contrapeso, señala que la globalización de las ideas sobre la democracia y la sociedad civil han cambiado la manera de pensar de la gente. Sostiene que la globalización también ha ayudado a cientos de millones de personas a alcanzar mejores niveles de vida, especialmente en aquellos países que la han aprovechado para abrir nuevos mercados para sus exportaciones y para atraer crecientes volúmenes de inversión extranjera. No obstante, advierte que los países que más se han beneficiado han sido aquellos que se hicieron cargo de su propio destino y reconocieron el papel que debe cumplir el Estado en el desarrollo, sin confiar en la noción de un mercado autorregulado que resuelve sus propios problemas.

En consonancia con Stiglitz, este Informe sostiene que el marco de políticas requerido para el desarrollo humano de El Salvador en el marco de la globalización no debe de plantearse en términos de si el país debe o no hacer esfuerzos para acentuar su integración con otros países y pueblos del mundo. De hecho, el Informe documenta una diversidad de casos (i.e. migraciones, proyectos de cooperación, integración a redes internacionales) que evidencian que mucha gente, individualmente o a través de las organizaciones, se está integrando cada día más con el resto del mundo, independientemente de lo que se haga o se deje de hacer desde el gobierno.

El marco de políticas requerido más bien debe de orientarse a lograr un tipo de globalización que opere en favor de la gente, para lo cual es indispensable desarrollar esfuerzos que permitan expandir las capacidades de las personas que amplíen sus opciones y oportunidades. En esto consiste el desarrollo humano.

EL VALOR DEL BUEN DIAGNÓSTICO

Una buena estrategia de desarrollo, además de poseer solidez técnica, debe contar con el máximo apoyo posible de los distintos

sectores económicos, sociales y políticos, ya que, en última instancia, es sobre su conducta que se pretende incidir. Esto implica una amplia concertación estratégica, la cual se logra a través del diálogo. Para caminar en esta dirección, El Salvador necesita revalorizar la importancia de contar con buenos diagnósticos, y adquirir conciencia de los esfuerzos y sacrificios que requiere el desarrollo.

Lamentablemente, en la medida que la confrontación ha ido desplazando al diálogo y la concertación, el estilo de la mayoría de diagnósticos en el país ha estado más orientado a juzgar acciones del pasado y del presente, que para fundamentar la edificación del futuro. Dependiendo de quien haga el diagnóstico, es frecuente encontrarnos con lecturas parcializadas de la realidad en las que la finalidad es demostrar que el país ha progresado enormemente o, por el contrario, que se encuentra estancado o en franco proceso de deterioro.

Para los primeros, lo que importa es mantener la imagen externa de un país exitoso y pujante que le está ganando la batalla a la pobreza. Casi nunca se hace referencia a los problemas y obstáculos, a menos que se les pueda asociar con responsables externos.

Los segundos, a diferencia, concentran su interés en proyectar un país agobiado de problemas, mal conducido, con riesgos de volver al pasado anterior a los Acuerdos de Paz, pero que podría cambiar casi milagrosamente con una conducción diferente. Evitan referencias a logros obtenidos, a menos que se les pueda encontrar una explicación ajena a la acción gubernamental, como sería el caso de la incidencia de las remesas en la estabilidad macro-económica.

Ambos tipos de lectura, sin embargo, olvidan que la verdadera finalidad de los diagnósticos es dar pistas para incidir en el futuro sobre la base de un análisis realista del pasado y del presente. Un antiguo proverbio africano dice: " Si no sabes a dónde vas, regresa para saber de dónde vienes." Cuando se plantea tomar medidas para incidir sobre el desarrollo es obvio que se asume que hay problemas no resueltos. Un buen diagnóstico, por lo tanto, además de dar cuenta de si los problemas de un país están reduciéndose o acrecentándose, debería de concentrarse en dimensionarlos

Los países que más se han beneficiado han sido aquellos que se hicieron cargo de su propio destino y reconocieron el papel que debe cumplir el Estado en el desarrollo, sin confiar en la noción de un mercado autorregulado que resuelve sus propios problemas.

Joseph Stiglitz

adecuadamente y en encontrar dentro de la realidad elementos que contribuyan a formular políticas eficaces para combatirlos.

EXPECTATIVAS REALISTAS

Además de contar con buenos diagnósticos, es importante que los diferentes sectores de la vida nacional adquieran conciencia de los esfuerzos y sacrificios que requiere el desarrollo. El desarrollo humano no se produce por arte de magia, o porque se cuente con un gobierno consciente de lo prioritario que es la expansión de la capacidad de las personas para ampliar sus opciones y oportunidades. De hecho, todas las fuerzas políticas tratan de impulsar las medidas que consideran más apropiadas, siempre con el propósito de obtener los mejores resultados posibles.

El problema es que las propuestas de estrategias de desarrollo generalmente se limitan a definir de manera global los objetivos que persiguen y a citar las acciones diseñadas para su logro. Es muy raro que se cuantifiquen temporalmente los objetivos y las metas, y menos aún, los recursos financieros, humanos, organizacionales e institucionales requeridos. Al no desarrollar este ejercicio, se pierde la oportunidad de transmitir claramente a los diferentes sectores de la población la dimensión de los esfuerzos y sacrificios colectivos que requiere el desarrollo, trasladándoles en su lugar expectativas que no coinciden con la realidad y que, por lo general, terminan en frustraciones.

Un punto de partida para este tipo de diagnósticos son los compromisos adquiridos por El Salvador en la Declaración del Milenio (ver Recuadro 2.1 en Capítulo 2). Los objetivos y metas incluidos se caracterizan por su especificidad temporal, de manera que si se quisieran utilizar de base para una estrategia nacional de desarrollo, bastaría con cuantificar los recursos requeridos y concertar las opciones políticas para obtener y administrar dichos recursos. En esa misma dirección, este Informe hace algunas estimaciones sobre los recursos requeridos en el país para eliminar la pobreza extrema y para lograr el acceso universal a servicios sociales básicos, a la vez que da cuenta de las principales limitaciones presupuestarias que presenta el país, al encontrarse ya dentro de una trayectoria fiscal difícilmente sostenible.

PRINCIPALES HALLAZGOS: TRANSFORMACIONES, PROGRESOS Y DESAFÍOS

La lectura panorámica de la realidad salvadoreña que se realiza a lo largo de este Informe, utilizando como hilo conductor el tema de la globalización, identifica una diversidad de cambios y tendencias, que en algunos casos por su envergadura constituyen verdaderas transformaciones del país. Otros cambios que son favorables para el desarrollo humano y para una mejor integración del país con el resto del mundo se tildan de progresos. Los desafíos se refieren a las oportunidades que no están siendo aprovechadas aún, problemas no resueltos y amenazas que exigen respuestas organizadas.

Estas tres categorías nos permiten resumir los hitos del Informe —sus hallazgos principales— y a la vez presentar una especie de guía a los contenidos de sus nueve capítulos. Se espera que la información y análisis reunidos en estos capítulos sirvan de base para un renovado diálogo entre las diversas partes y posturas de la sociedad civil y del escenario político nacional. También se anticipa su uso para la construcción de diagnósticos que plantean desde perspectivas diferentes la situación del desarrollo humano de El Salvador ante el fenómeno de la globalización, dentro del proceso de formulación de estrategias futuras de común acuerdo.

PRINCIPALES TRANSFORMACIONES

En las últimas décadas, El Salvador ha experimentado por lo menos cinco transformaciones sustanciales que inciden de manera determinante a moldear sus opciones para progresar en el desarrollo humano, así como su capacidad de respuesta a los desafíos que se perfilan dentro del contexto de globalización.

La economía salvadoreña se reestructuró sustancialmente

La expansión de la maquila y de las exportaciones no tradicionales, junto con el aumento sostenido de las remesas, han sido expresiones de la nueva inserción del país en la economía global, sustituyendo el papel de la agroexportación preva- lciente desde la colonia. El impacto del cambio en la base de sustentación desde la agroexportación hacía las remesas, con la consiguiente abundancia relativa de

La lectura panorámica de la realidad salvadoreña que se realiza a lo largo de este Informe, utilizando como hilo conductor el tema de la globalización, identifica una diversidad de cambios y tendencias, que en algunos casos por su envergadura constituyen verdaderas transformaciones del país.

divisas, se asocia a los cambios en el patrón de crecimiento económico, siendo notable el caso del sector agropecuario, cuyo nivel de producción en el 2001 se mantenía por debajo del de 1978.

La declinación del agro ha sido acompañada por cambios en la dinámica de los distintos rubros que componen el sector agropecuario. Desapareció el cultivo del algodón, cayó la exportación de café, y se incrementó la producción avícola y ganadera.

Estos temas se tocan en los Capítulos 2 (el impacto decisivo de las remesas), 4 (las transformaciones sectoriales y del empleo), 6 (la caída del agro, la evolución de las remesas y los productos no tradicionales, producción por sector, y efectos ambientales), y 7 (impactos territoriales).

Los cambios sectoriales en la generación de empleo reflejan el cambio económico

El empleo de maquila se multiplicó por más de cinco entre 1990 y 2000, alcanzando casi 90,000 puestos de trabajo. En contraste, el agro en el 2002 generó 95,000 empleos menos que en 1978. En 2002, el empleo total nacional fue 80% mayor que el de 1980 y este incremento se concentró en las zonas urbanas, sobre todo en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) que concentra actualmente 35% del empleo total del país.

Sin embargo, este crecimiento está fuertemente asociado al sector informal. El empleo rural también se incrementó en un 33% para el 2002 con relación al nivel de 1980, pero las fuentes de empleo rural se modificaron sustancialmente. Mientras la participación de los empleos agropecuarios seguía siendo mayoritaria en 1980, para el 2002 la mayor parte del empleo en las áreas rurales era generado por los sectores no-agropecuarios, resaltando el sector comercio.

Aspectos relacionados con los temas del empleo y del desempleo, se examinan en los Capítulos 4 (tasas de desempleo y subempleo, diferencias urbano-rurales; correlación con años de estudio) y 6 (cambios en el empleo por sectores).

Migración y cambios poblacionales

La migración del campo a los centros urbanos se incrementó durante los años de

conflicto de los 1980 y a lo largo de los 1990. Sin embargo, el factor de cambio poblacional más notable es la emigración internacional. Se estima que casi un quinto de la población salvadoreña ha emigrado, sobre todo hacia los Estados Unidos. Después de los Acuerdos de Paz, la razón principal por la cual los habitantes rurales continúan emigrando ha sido económica. Actualmente, cerca de un tercio de la población en áreas rurales subsiste gracias a las remesas, reduciendo la dependencia de la producción agrícola.

Las remesas también se utilizan para adquirir tierras (en función del retiro y no tanto para hacerlas producir) y comprar animales de granja. La migración internacional, predominantemente de hombres, ha contribuido a que 30% de los hogares salvadoreños sean conducidos por las mujeres. Las remesas han facilitado la educación, ya que los jóvenes están prolongando sus estudios y están ingresando al mercado laboral más tarde. Los jóvenes que pueden continuar sus estudios tienden a quedarse en El Salvador, mientras que aquellos que no tienen las mismas oportunidades para estudiar son los más propensos a emigrar. Por lo tanto, la migración internacional ha abierto nuevas oportunidades y también ha generado nuevas percepciones, valores y aspiraciones, especialmente entre los niños y jóvenes.

Capítulos con información sobre la emigración y sus efectos incluyen el 3 (redes internacionales, remesas comunitarias y desarrollo local), el 4 (subutilización laboral y emigración, empezando hacia Honduras en los 1950), el 6 (impactos de las remesas en zonas rurales), el 7 (distribución territorial de la migración y las remesas), y el 8 (impacto cultural, construcción de valores e identidades).

Las reformas económicas, los objetivos sociales, las normas técnicas y ambientales se consolidan en acuerdos internacionales

En las últimas dos décadas los compromisos bilaterales, regionales y multilaterales se han multiplicado rápidamente en número e importancia. Constituyen expresiones formales (en mayor o menor grado) de las relaciones globales que van surgiendo.

El Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2003

El Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador (IDHES) es una lectura de la realidad del país que se caracteriza por ser elaborada con autonomía e independencia, por su enfoque multidisciplinario, y por contribuir a estimular el debate nacional sobre desarrollo humano y pobreza. Elaborado a partir de un amplio proceso de consulta y participación, es un instrumento para promover el diálogo y construir consensos las áreas clave del desarrollo humano.

El IDHES 2003 establece como una de las preocupaciones centrales identificar los desafíos y las oportunidades de la globalización, así como sugerir lineamientos que permitan compatibilizar la integración del país a la economía global con los requerimientos de la población en desarrollo humano. Esta preocupación es también un punto central de la agenda del Gobierno de El Salvador, que se encuentra negociando Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y que tiene en perspectiva la negociación de un tratado similar con la Unión Europea.

El informe consta de *nueve capítulos*:

- El *Capítulo 1* ubica el desarrollo humano y la globalización con un marco de referencia.
- El *Capítulo 2* presenta el comportamiento de los principales indicadores de desarrollo humano, pobreza y desigualdad. Presenta además algunas de las estrategias impulsadas por el gobierno y por la población misma para combatir la pobreza y elevar sus niveles de desarrollo humano.
- El *Capítulo 3* explora vías para que la globalización opere en favor de la gente, enfocándose en el nivel de acceso a servicios básicos de nutrición, salud, educación, vivienda, agua y saneamiento, energía, y telecomunicaciones. Estima de modo preliminar los recursos necesarios para lograr acceso universal a tales servicios.
- El *Capítulo 4* examina las tendencias de la economía salvadoreña, la inserción del país en la economía mundial, la competitividad y los factores que la influyen, y los principales desafíos para lograr un mejor posicionamiento dentro de la economía global junto con un desarrollo humano mayor.
- El *Capítulo 5* revisa la relación entre el libre comercio y el desarrollo humano. Esboza tres opciones actuales para la inserción del país en la economía mundial: la propuesta TLC con los Estados Unidos, la integración centroamericana, y el Plan Puebla Panamá. Evalúa, además, la participación ciudadana y empresarial en el desarrollo de la política comercial.
- El *Capítulo 6* expone las implicaciones territoriales de la globalización sobre los medios de vida y paisajes rurales, así como los desafíos ambientales para la revalorización del espacio rural. Presenta tres casos de gestión territorial rural, y analiza la institucionalidad y el papel del Estado en materia ambiental y de desarrollo rural.
- El *Capítulo 7* considera la relación entre el desarrollo humano, la globalización y la gestión territorial. Resume las propuestas vigentes sobre la planificación territorial, y explora potencialidades y obstáculos para la gestión del desarrollo territorial, identificando oportunidades y desafíos.
- El *Capítulo 8* explora la construcción de la identidad nacional, la diversidad de identidades y valores culturales de la población salvadoreña, y los impactos de la globalización y la transnacionalización. Examina el desarrollo de políticas e instituciones en el área de la cultura, y las potencialidades para apoyar el desarrollo humano en El Salvador.
- El *Capítulo 9* examina datos disponibles sobre los componentes y factores determinantes de la gobernabilidad democrática en el contexto de la globalización. Encuentra un severo deterioro de la gobernabilidad en años recientes, con visos de empeorar si no se cambia el modo de llevar la gestión política. Plantea alternativas para el periodo posterior a las elecciones del 2004 y considera las bases para lograr un consenso nacional, mejorando la estabilidad y la posición competitiva del país.

Finalmente, se incluye un Compendio estadístico que actualiza los índices y los datos relacionados con el desarrollo humano. Constituye una importante herramienta para el diagnóstico y planificación del desarrollo, ya que permite monitorear cerca de 250 indicadores provenientes de 20 fuentes oficiales e internacionales de información.

No sólo abren oportunidades y amenazas al comercio internacional, sino que también exigen cambios en la conducción macroeconómica, en el marco institucional, en las políticas sectoriales y en la conducción de las empresas. Establecen normas internacionales para campos diversos, como las comunicaciones y otras tecnologías, muchas ramas del comercio y el transporte, el manejo de temas laborales y ambientales, la gestión de riesgos, y hasta en componentes específicos del desarrollo humano: el agua potable y el saneamiento, la vivienda, los servicios de salud, la educación, y aun las metas para la reducción de la pobreza (de la Declaración del Milenio, que El Salvador se ha comprometido cumplir). Facilitan y a la vez condicionan la agenda del país.

Distintos tipos de compromisos internacionales y sus implicaciones se tocan en los Capítulos 1 (nexos con el neoliberalismo, la maquila y las redes tecnológicas e informáticas), 2 (los Índices de Desarrollo Humano, la Declaración del Milenio), 4 (tratados comerciales y regionales, internacionalización financiera), 5 (acuerdos en proceso), 6 (acuerdos relacionados con la agenda en materia ambiental), 7 (proyecciones territoriales se ajusten al contexto de los acuerdos).

Transnacionalismo

Otro fenómeno interesante, asociado en buena parte con la emigración, son los procesos de transnacionalismo, ejemplificado por la creación y el mantenimiento de enlaces y flujos de varios tipos —económicos, socio-culturales y políticos— entre comunidades en El Salvador y en los países receptores. Surgen actores o grupos que se identifican con un territorio aunque ya no residan en el mismo, o que incorporan valores culturales que trascienden las fronteras nacionales. Se crea capital social a escala internacional, desde abajo, en paralelo a los canales oficiales. La expresión más clara de estos es la formación de Asociaciones de Pueblos de Origen en el exterior, donde personas del mismo lugar de origen se asocian para compartir información, celebrar eventos, brindar asesoría técnica informal y mandar “remesas colectivas” para apoyar actividades e iniciativas específicas en su pueblo o municipio. Su influencia en las áreas rurales está aumentando y puede traer implicaciones sobre el uso de suelo,

la gestión económica local, y los valores y discursos ambientales.

Capítulos que discuten el transnacionalismo incluyen el 3 (remesas comunitarias y desarrollo local), el 6 (aspectos territoriales y ambientales), y el 8 (implicaciones culturales).

LOS PROGRESOS ALCANZADOS

A pesar de los terremotos ocurridos en enero y febrero de 2001, del deterioro de los términos de intercambio registrado durante los últimos años y del impacto negativo que ha tenido la recesión económica mundial, El Salvador ha continuado experimentando progresos paulatinos en términos de desarrollo humano, que constituyen un activo importante para hacerle frente a los crecientes retos y desafíos impuestos por el proceso de globalización. Entre las áreas de avance destacadas en este Informe están las siguientes:

Mayor índice de desarrollo humano y reducción de la pobreza de ingresos

En el Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador 2001 (IDHES 2001) se estimaba que los terremotos habrían hecho retroceder al país, en promedio, unos tres años en desarrollo humano y pobreza; pero en los departamentos más afectados, el retroceso podría haber sido de 5 hasta 10 años. Este informe felizmente constata que para 2002 todos los departamentos del país presentaban mayores niveles de desarrollo humano y menores índices de pobreza de ingresos que a los niveles registrados antes de los terremotos (Cuadro 2.3). Esto indica una gran capacidad de recuperación a los efectos de la catástrofe, a la que sin duda contribuyó mucho el aprovechamiento de la capacidad de endeudamiento que tenía el país y los importantes aportes que oportunamente hiciera la cooperación internacional (Capítulos 2, 4 y 7).

Mejoras en indicadores básicos de salud

La sensible disminución de las tasas de desnutrición infantil, mortalidad infantil, y fecundidad durante los últimos años, demuestra una mejoría general en el área de salud (Capítulo 3). Entre 1988 y 2003, la prevalencia de desnutrición crónica (baja talla por edad) entre menores de cinco años disminuyó de 31.7% a 18.9%, mientras que la desnutrición global (bajo peso

Los países necesitan buenas instituciones y políticas apropiadas para alcanzar beneficios sólidos y sostenidos de la globalización.

por edad) dentro de ese mismo grupo de edades disminuyó de 16.1% a 10.3% (Gráfica 3.1). No obstante, casi todo el progreso contra la desnutrición se ha hecho en las zonas urbanas; las mejoras en zonas rurales han sido mínimas (Cuadro 3.1).

De 1988 a 2003 la tasa de mortalidad infantil ha disminuido de 52 niños por cada mil nacidos vivos a 25 (Gráfica 3.3). En este caso, las mayores disminuciones se han registrado en el área rural, a tal punto que después de haber una fuerte brecha con el área urbana, ahora su nivel es similar (Cuadro 3.4).

El número de hijos por mujer en El Salvador continúa disminuyendo. De 6.9 hijos en el quinquenio 1960-1965, se redujo a 3.6 hijos en 1993-1998 y luego a 3.0 en 1998-2003. La menor tasa de fecundidad y la alta tasa de emigración son las variables más importantes de la transición demográfica que está experimentando el país, que le han permitido bajar la tasa de crecimiento poblacional a menos de 2% (Capítulo 3; Compendio Estadístico).

Reducción del déficit habitacional

De acuerdo a las cifras oficiales, el déficit habitacional, definido como la situación en la que se encuentran aquellos hogares que carecen de una vivienda digna, se redujo de 36.5% en 2000 a 32.8% en 2002, pese a que los terremotos de Enero y Febrero de 2001 destruyeron 163,866 unidades habitacionales. Inicialmente, la Oficina de Planificación Estratégica (OPES) del Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) había estimado para 2001 un aumento del déficit habitacional a 41.6%. Aunque oficialmente no se ha proporcionado una justificación al respecto, dos parecen ser las explicaciones sobre dicho cambio en las cifras. La primera es que a lo largo de 2001 y 2002 muchas de las 218,000 viviendas provisionales construidas con techos y paredes de lámina metálica también fueron provistas de servicios básicos, de manera que al disponer de estos servicios y estar construidas con un material considerado como durable fueron excluidas del déficit habitacional. La segunda, es que como consecuencia de la rápida reacción de la cooperación internacional, se reconstruyeron más viviendas permanentes que las originalmente previstas. (Capítulo 3).

Aumento en la cobertura de servicios sociales básicos

De 1992 a 2002 ha habido progresos importantes en la cobertura de la mayoría de servicios sociales básicos. La escolaridad promedio aumentó más de un año (de 4.4 a 5.5 años); la tasa de analfabetismo de personas de 15 años y más disminuyó de cerca de 27% a 18.3% (Gráfica 3.9); las tasas de deserción y repitencia escolar se redujeron a la mitad; y la tasa bruta de educación básica aumentó de 86% a 100%. De igual manera, aumentó el porcentaje de hogares provistos con servicio de agua potable por cañería de 47% al 76%, los que disponen de electricidad de 70% a 82% y los que tienen teléfono fijo de 10 a 38.2% (Capítulo 3; IDHES 2001, Compendio Estadístico; y Cuadro 9.7).

Recuperación del ingreso per cápita

Aunque el crecimiento económico se ha venido desacelerando desde la segunda mitad de los 1990, El Salvador en 2002 casi había recuperado el PIB per cápita alcanzado en 1978, que continúa siendo el más alto registrado históricamente. A esta recuperación han contribuido principalmente las altas tasas de crecimiento registradas entre 1990 y 1995 y, en menor medida, las tasas moderadas obtenidas hasta 1999. Durante los últimos años la tasa de crecimiento ha caído a niveles similares que el crecimiento demográfico, provocando un estancamiento del ingreso per cápita (Gráfica 4.1).

Estabilidad de precios y reducción de las tasas de interés

El manejo relativamente prudente de la política fiscal dentro de un contexto de lento crecimiento económico, combinado con la consolidación de un sistema de tipo de cambio fijo a través de la dolarización, ha permitido a El Salvador reducir la inflación por debajo de 2% y las tasas de interés activas a menos de 7% (Gráfica 4.9). Estas tasas están entre las más bajas de América Latina. En estos logros también ha influido la calificación positiva asignada al riesgo soberano del país por parte de las principales clasificadoras de riesgo internacionales, una de las cuales (Moody's) aún mantiene la calificación correspondiente a grado de inversión (Cuadro 4.3; Capítulo 4). No obstante, la dolarización es también un fuerte obstáculo

El manejo relativamente prudente de la política fiscal dentro de un contexto de lento crecimiento económico, combinado con la consolidación de un sistema de tipo de cambio fijo a través de la dolarización, ha permitido a El Salvador reducir la inflación por debajo de 2% y las tasas de interés activas a menos de 7%.

lo al crecimiento económico, debido a que consolidó la apreciación cambiaria acumulada durante los años 1990 y ha dejado al país atado ante posibles ajustes cambiarios de algunos de sus socios comerciales más importantes.

Fuerte expansión de las exportaciones de maquila

Las exportaciones brutas de maquila aumentaron de US\$ 81 millones (1.7% del PIB) en 1990 a US\$ 1,758 millones (12.3% del PIB) en 2002, una tasa de crecimiento promedio de casi 31% por año durante 1990-2002. Constituye, sin duda, el sector que más ha reaccionado a la estrategia de apertura comercial y atracción de inversiones impulsada desde 1989. (Capítulos 1, 4, 6 y 7).

Aperturas de oportunidades laborales para la mujer

Como en muchos otros países en desarrollo, en El Salvador se han expandido modestamente las oportunidades de trabajo para las mujeres, quienes en 2001 llegaron a formar 40% de la población económicamente activa (Capítulos 1, 2 y 4). La expansión de la maquila y del comercio, especialmente en actividades informales, han sido las mayores, pero no las únicas fuentes. Esta apertura tiene importantes implicaciones económicas, territoriales, y culturales (Capítulos 1, 2, 7 y 8). Indudablemente queda mucho más por hacer en este campo.

Recuperación de ciertas áreas boscosas

El área en que se detecta cobertura de árboles y arbustos en imágenes de satélite se incrementó en unas 16,000 ha. entre 1992-1993 y 2000-2001. Todavía no se ha investigado en campo la calidad de la vegetación que se regenera (Mapa 6.3; Gráfica 6.7).

Acumulación de bases para la gestión territorial

La presentación a partir del año 2000 de tres sucesivos aportes al desarrollo territorial —las Acciones Territoriales de la Comisión Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional para el Desarrollo Local, y la propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento para el Desarrollo Territorial— representa un progreso significativo hacia la eventual concertación de la gestión territorial que El Salvador requiere para sobreponerse a los desequilibrios y volverse más competitivo a nivel global (Capítulo 7).

PRINCIPALES DESAFÍOS

A la par de las transformaciones y los progresos documentados, existen también oportunidades no aprovechadas, amenazas y problemas no resueltos o que incluso se han agudizado que demandan una respuesta: los desafíos. Algunos que ya fueron señalados en el IDHES 2001 siguen vigentes y mantienen su relevancia en el contexto de la globalización. A éstos se suman otros nuevos que se perciben particularmente desde la perspectiva de la globalización. Juntos vienen a sustentar un aforismo que resume el mensaje central de este Informe: ni puede gestionarse el desarrollo humano en El Salvador sin tomar en cuenta los procesos de la globalización, ni pueden aprovecharse las oportunidades de los procesos de la globalización sin gestionarse el desarrollo humano.

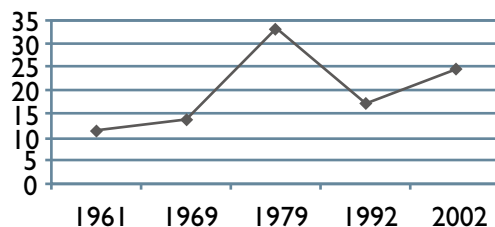
LA POBREZA SIGUE SIENDO ALTA Y NO ESTÁ BIEN CONTABILIZADA

Al menos 43 de cada 100 habitantes del país continúan siendo pobres (Gráfica 2.2; Cuadro 2.19), un porcentaje bastante similar al promedio de 43.4% calculado para América Latina (CEPAL, 2003). Además, 19 de cada 100 personas están en pobreza absoluta, es decir, sus ingresos son inferiores al costo de la canasta básica de alimentos (Gráfica 2.2; Cuadro 2.19). Además, la dimensión del problema en El Salvador se subestima, debido a que la metodología para su cálculo utiliza supuestos que han perdido vigencia. Por ejemplo, se asume que el costo de la canasta ampliada (línea de pobreza relativa) equivale a dos veces el costo de la canasta básica alimentaria (línea de pobreza absoluta), pese a que en los últimos 10 años los precios de varios rubros de la primera, como electricidad y combustible, vivienda y educación han aumentado entre 4 y 10 veces más que los precios de los bienes incluidos en la segunda. Un ajuste para reflejar los precios actuales de estos rubros significaría la ampliación del segmento que se encuentra por debajo de la línea de pobreza relativa (Capítulo 2).

Entre la población rural la situación es peor. La pobreza total afecta a 55.8%, y 29.1% se encuentran en pobreza absoluta (Gráfica 2.2; Cuadro 2.19). Además, la canasta básica de alimentos para la zona rural es inferior en calidad y en costo que la urbana

La dimensión del problema de la pobreza en El Salvador se subestima, debido a que la metodología para su cálculo utiliza supuestos que han perdido vigencia.

Razón de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre por hogares. Años 1961-2002.



(Cuadro 2.17). La brecha entre los niveles de pobreza rural y urbana sería aún mayor si se midiera en forma estandarizada.

Las desigualdades en la distribución del ingreso han aumentado

Para 1992 el 20% de hogares más ricos del país percibieron el 54.5% del ingreso nacional y el 20% más pobre el 3.2%. Diez años más tarde el 20% de hogares más ricos había aumentado su participación en el ingreso nacional a 58.3% y el 20% más pobre la había disminuido a 2.4%. Para el primer año, el quintil más rico recibía 17 veces más ingresos que el quintil más pobre; para 2002 la brecha se había ampliado a 24 veces (Gráfica 2.5; Cuadro 2.22). La figura adjunta, basada en los datos de Cuadro 2.22, muestra cómo esta relación entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre ha crecido desde 11 veces en 1961 a 24 veces en 2002, con un pico de 33 veces justo antes del conflicto armado.

La reducción de la pobreza absoluta rural se debe básicamente a los emigrantes y sus remesas

En 1992, las remesas recibidas impidieron que un poco más del 4% de la población de las zonas rurales cayera en una situación de pobreza absoluta, 10 años más tarde, dicho porcentaje había subido a 8.6% (Gráfica 2.6). Entre esos dos años la pobreza absoluta rural bajó 7.9 puntos porcentuales (Gráfica 2.2). De ello se derivan dos conclusiones: la primera, es que más de la mitad de la disminución registrada en la pobreza absoluta rural durante los últimos 10 años se explica por el aumento de las remesas; y la segunda, que si repentinamente el país dejara de recibir remesas, los niveles de pobreza absoluta rural ahora serían mayores que 10 años atrás. En las zonas urbanas el efecto de las remesas ha sido menor, pero

siempre explica 4.7 puntos porcentuales de los 14 que se redujo en una década la pobreza absoluta. Es decir, también se debió a los emigrantes la tercera parte de la disminución de la pobreza absoluta urbana.

Persisten altos déficit en el acceso a servicios sociales básicos

Aunque los niveles de cobertura de los servicios sociales básicos han aumentado sustancialmente en los últimos 12 años, los déficit continúan siendo significativos (Capítulos 3; 7 y 9). La escolaridad promedio apenas supera los cinco años, la tasa bruta de educación media es de 40% y la tasa de analfabetismo de personas de 15 años ó más de 18%. El 24% de la población no tiene acceso a servicios básicos de salud; la seguridad social deja fuera a casi toda la población rural y únicamente cubre al 39% de la PEA urbana; entre la población menor de 5 años, el 22% no recibe servicios de inmunización completa y el 10.3% presenta algún nivel de desnutrición global (bajo peso por edad); 23% de los nacimientos se produce en mujeres con edades entre 12 y 19 años. Al menos el 33% de los hogares carecen de una vivienda aceptable, el 24% no disponen de servicio de agua por cañería, el 47% no tienen acceso a servicios de recolección de desechos, el 18% no cuentan con servicio de electricidad y el 55.4% carecen de servicios de telefonía (Capítulos 3 y 9).

Las brechas sociales urbano-rurales continúan siendo gigantescas; algunas han aumentado

En 1992 la pobreza total y la pobreza absoluta eran 11.3 y 11.5 puntos porcentuales más altas en el área rural que en el área urbana; para 2002 tales brechas habían aumentado a 21.8 y 16.9 puntos porcentuales, respectivamente (Gráfica 2.2). Por otra parte, en comparación con una persona que vive en el área urbana, un habitante rural tiene, en promedio, una esperanza de vida casi 6 años menor (Cuadro 2.5), la mitad de escolaridad (Cuadro 3.10), y la tercera parte de ingresos (Cuadro 2.5). La brecha urbano-rural en cuanto a la desnutrición crónica infantil ha crecido desde 8.0% en 1993 a 14.6% en 2003, debido a que casi todo el progreso estuvo en zonas urbanas (Cuadro 3.1), y la mitad de los municipios muestran desnutrición crónica en más de 30% de los escolares de primer grado (Mapa 7.7).

En 1992, las remesas recibidas impidieron que un poco más del 4% de la población de las zonas rurales cayera en una situación de pobreza absoluta, 10 años más tarde, dicho porcentaje había subido a 8.6%

Estas brechas se reproducen entre los distintos departamentos y municipios del país, afectando principalmente a aquellos territorios con mayores porcentajes de población rural y a los conectados más frágilmente con los principales centros de la actividad económica. Dificultan la gestión territorial (Capítulo 7); contribuyen a la discriminación cultural (Capítulo 8) y erosionan la gobernabilidad democrática (Capítulo 9).

Cerrar las brechas sociales es una meta alcanzable

El Informe estima el costo aproximado de eliminar varias de las desigualdades más destacadas. Por ejemplo, si se pudiera hacer transferencias focalizadas, el costo anual de eliminar la pobreza absoluta sería del orden de 1.1% del PIB (Cuadro 2.21). Acabar con el déficit en los servicios básicos de nutrición, salud, educación, vivienda, agua, saneamiento y electricidad —para lograr la cobertura universal en 12 años— requeriría inversiones que aumentan del 1.5% al 4.3% del PIB durante el periodo 2004-2015 (Cuadro 3.33). Durante el mismo periodo, la inversión anual necesaria para cubrir el déficit del sistema de pensiones promedia 2.1% del PIB (Cuadro 4.8). En total, estas inversiones requerirían de un total que crece de 4.4% del PIB en 2004 al 7.5% en 2015, adicionales al gasto social actual. Realizar esfuerzos de esta magnitud no es impensable, considerando que el país cuenta con pocos mecanismos para movilizar parte del crecimiento del PIB hacia la inversión (como en servicios sociales e infraestructura). El Salvador está entre los cuatro países de América Latina con menor gasto público social (8.1% del PIB) y el segundo con carga tributaria más baja (11.2% en 2002; Capítulo 4). Si el gasto social en 2001 hubiese sido el doble, todavía habría estado en un séptimo lugar, por debajo de Bolivia, Costa Rica, Panamá, Uruguay, Brasil y Argentina (Cuadro 2.25).

El desarrollo humano: la piedra angular para mejorar la competitividad internacional

Los Índices de Competitividad para el Crecimiento (ICC) y de Competitividad Microeconómica (ICM) del Foro Económico Mundial ponen a El Salvador en los lugares 57 y 63 de los 80 países evaluados. Esto sugiere que en promedio 75% de los potenciales competidores son más hábiles. Nuevas cifras del Foro Económico Mundial

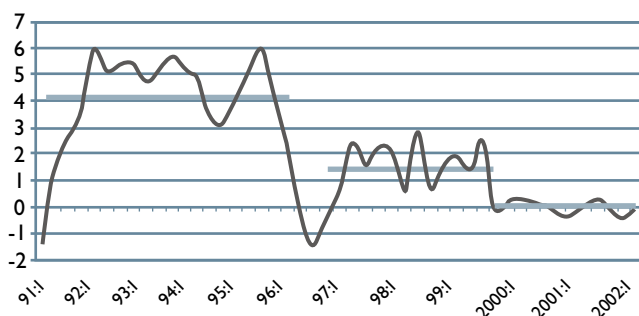
han salido mientras el Informe estaba en imprenta: el ICC ha mejorado para ubicar El Salvador en el lugar 48, y el ICM sigue en el lugar 63. Así, en promedio solo 69% de los potenciales competidores se encuentran adelantados—una mejoría valiosa, que sin embargo dista de constituir una solución (*El Diario de Hoy*, 29 oct. 03, p. 2). Al examinar los componentes de los subíndices utilizados para construir cada uno de esos índices, se percibe que las brechas de competitividad del país con relación a sus principales socios comerciales se explican fundamentalmente por rezagos en su capacidad tecnológica (uso de tecnologías de la información, innovación y transferencia de tecnologías), por la debilidad de sus instituciones públicas (transparencia y probidad, independencia entre órganos estatales, y predominio del estado de derecho) y por la calidad de los recursos humanos. Estos desafíos coinciden plenamente con el énfasis que se hace en las estrategias de desarrollo humano para invertir más en educación y salud, en promover un crecimiento equitativo (Capítulos 2, 3 y 4) y en poner especial atención a los diferentes factores que inciden en la gobernabilidad democrática (Capítulos 1, 4 y 9).

El desempeño económico actual no es prometedor

A partir de 1996 El Salvador reporta una desaceleración del crecimiento, que se profundizó en el periodo 2000-2002, en el que el PIB per cápita se ha paralizado (Gráfica adjunta). A la vez ha continuado el estancamiento de la productividad laboral, que desde 1995 se encuentra un 15% por debajo de los niveles que se habían alcanzado en 1979, antes del conflicto armado (Gráfica 4.4). La generación de puestos de trabajo desde el año 2000 ha estado por debajo del crecimiento poblacional (Gráfica 4.3), con escasa generación de empleos de calidad. Finalmente, las exportaciones (incluyendo la maquila neta) han decrecido entre 2000 y 2002 (Gráfica 4.7). En alguna medida esto responde a la recesión mundial. No obstante, la evidencia sugiere que aquellos países con una mayor orientación hacia el desarrollo humano y la calidad de la fuerza laboral, sistemas más efectivos de transparencia y predominio de leyes, y regímenes políticos más democráticos tienden a obtener tasas mayores de crecimiento que países que

En ausencia de una red de servicios sociales eficientes, la globalización puede fácilmente conducir a una mayor desigualdad dentro de un país y a reproducir la transferencia intergeneracional de la pobreza. La participación del Estado para garantizar esa red de servicios sociales eficientes es también fundamental.

El Salvador: tasa de crecimiento interanual del PIB per cápita trimestral, 1991-2002



presentan deficiencias y rezagos en esas variables (Capítulo 4).

El carácter urgente de una reforma fiscal integral

Para manejar las relaciones complejas de la globalización, se requiere un Estado activo, eficiente y eficaz, más que un Estado reducido (Capítulos 1, 4, 5, 6, 7 y 9). El desarrollo del recurso humano y de los territorios, la concertación y monitoreo de acuerdos internacionales, la preparación de sectores empresariales, la provisión de seguridad jurídica y ciudadana, la transparencia y probidad en el sector público, la transformación educativa y cultural, el desarrollo tecnológico y el aprovechamiento de las potencialidades competitivas — todos demandan una mayor eficacia en la gestión pública.

El Salvador, sin embargo, se encuentra entre los países de América Latina que menos recaudan e invierten en servicios sociales, limitando así las potencialidades de sus agentes económicos para ser competitivos en los mercados globalizados (Capítulos 3, 4, 6, 7, y 9). Aunado a lo anterior, las finanzas públicas durante los últimos años se han deteriorado sustancialmente, colocando al país en una trayectoria fiscal de difícil sostenibilidad (Capítulo 4).

Como consecuencia de lo anterior, si en el IDHES 2001 se planteaba la conveniencia de impulsar un pacto de responsabilidad fiscal (PNUD, 2001, pág. 17), ahora una reforma fiscal integral se ha vuelto una necesidad impostergable. Cubrir los servicios de la deuda pública, atender los compromisos relacionados con la deuda previsional, alcanzar cobertura universal en servicios sociales básicos y atender otras necesidades urgentes para mejorar la com-

petitividad del país (educación media y superior, ciencia y tecnología, seguridad ciudadana, infraestructura) son responsabilidades del Estado que no pueden cubrirse con la actual carga tributaria. Seguramente hay espacios para racionalizar el gasto público y para aumentar los niveles de recaudación con los impuestos actuales. No obstante, por mucho que se avance en estas áreas, la próxima administración se verá obligada a ajustar las tasas de algunos tributos y de incorporar otros. Dicha tarea se facilita cuando hay cierta tradición de activar mecanismos de diálogo entre los diversos sectores para atender necesidades colectivas (i.e., la reconstrucción del Este de Alemania, luego de la reunificación). Por el contrario, puede volverse imposible si a los problemas económicos se les agrega una polarización política que bloquea cualquier entendimiento (i.e., caso Venezuela).

Los tratados de libre comercio: medios, no fines para la inserción competitiva internacional

La inserción plena en los procesos económicos mundiales es una espada de doble filo. La Asociación Nacional de la Empresa Privada lo resume: “Los países que han tenido éxito en la edificación de un sector exportador sólido y logrado atraer fuertes volúmenes de inversión extranjera directa, han realizado enormes esfuerzos, concentrados en cumplir ciertos requisitos sin los cuales dichos objetivos... no pasan de ser ilusorios” (ANEP, 2000). Actualmente El Salvador, después de haber obtenido resultados diversos a través de los diferentes tratados comerciales que ha suscrito, se encuentra ante opciones de mayor envergadura, tales como los TLC con los Estados Unidos y Canadá, el perfeccionamiento de la integración centroamericana y el Plan Puebla Panamá. Además, participa en las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC, con sus controversiales propuestas sobre la liberalización de los mercados de los países desarrollados para recibir productos del resto del mundo. Esos acuerdos generan oportunidades (i.e. mejores condiciones de acceso a mercados, posible atracción de inversión extranjera), que pueden o no aprovecharse; pero también amenazas (i.e. mayor competencia para la producción doméstica, y a veces no leal), que pueden o no materializarse. En ambos casos, la calidad y el contenido de las negociaciones es importante, pero, en última instancia,

pacidad del país para concertar una estrategia de desarrollo que defina con claridad los objetivos, metas, plazos y el esfuerzo interno que está dispuesto a realizar para avanzar en la dirección deseada. Los Capítulos 1, 4, 5, y en menor grado el 7, comentan los acuerdos comerciales, los factores y las estrategias que operan y sus implicaciones en términos económicos y territoriales.

El capital humano y social son los principales determinantes para la competitividad del país

La inversión en capital humano y social se identifica como factor clave en el desarrollo de la competitividad de El Salvador y otros países (Capítulos 1, 2, 3, 4, 7 y 8). El nivel educativo de los habitantes correlaciona con su desempeño económico, reproduciéndose la pobreza o facilitándose una salida según los promedios de escolaridad. El Salvador tiene niveles educativos más bajos que muchos potenciales competidores, y presenta debilidades en materia de acumulación de capital humano (Capítulos 1, 3 y 4). La capacitación laboral, especialmente de mano de obra no especializada, es otra medida para aumentar la competitividad (Capítulos 1 y 4). El impulso a la ciencia y la tecnología es un factor crítico en la gestión de la competitividad, pero en El Salvador casi no existe: sólo 0.01% del PIB se dedica a ello —en términos relativos, 27 veces menos que Costa Rica, 38 veces menos que México (Gráfica 4.21). El desarrollo de capital social —conocimiento, organizaciones, institucionalidad, y afines— permite ampliar la capacidad del país de unir fuerzas para alcanzar objetivos comunes (IDHES 2001 y Capítulos. 1, 7 y 8).

La importancia estratégica de la revalorización del espacio rural y la gestión territorial

El Salvador está dividido en dos países: uno urbano, relativamente moderno, que se desarrolla de manera poco ordenada, pero que ofrece mayores oportunidades económicas y sociales a la población, debido a que produce el 80% de los ingresos netos empresariales y fiscales; y otro rural, sumido en el atraso y la marginación, dependiente de la exportación de jóvenes y de las remesas que devuelven, y demandante de recursos fiscales. La exclusión de gran parte de la población y la subutilización de buena parte de los recursos territoriales no

constituye una estrategia eficiente para el desarrollo de la competitividad. Mientras tanto, el valor del espacio rural y de su población podrían revalorizarse rápidamente ante el acercamiento de nuevos paradigmas productivos y urbanos, como el desarrollo de los recursos hídricos, el turismo, los servicios ambientales, la maquila agroexportadora, el corredor económico mesoamericano, el canal seco transístmico y el país-metrópolis. La gestión territorial, abarcando la gestión ambiental y de riesgos, es un tema cuyo día ha llegado. Existen propuestas, y como producto de ellas está iniciándose un polo de desarrollo en el Oriente del país que debe nutrirse (Capítulos 6 y 7).

¿Qué tipo de país debe construirse en El Salvador? ¿A qué modelo de desarrollo se aspira?

El Salvador se encuentra ante una disyuntiva existencial: unirse alrededor del diálogo y el consenso nacional para volverse más competitivo, con base al desarrollo del recurso humano, la paz social, la estabilidad, y la gobernabilidad democrática —o seguir dividido para continuar con la exclusión, la expulsión de su población trabajadora, y el alto nivel de polarización social y política. La gobernabilidad está en franco deterioro en varios de los frentes examinados (Capítulo 9 y Cuadro 4.13); existen tendencias culturales de tipo autoritario, de discriminación entre estratos sociales, y de uso de métodos violentos para ejercer control social, para imponer un tipo determinado de sociedad, y para resistir o manifestar oposición (Capítulo 8). A ese modelo polarizado se contraponen la visión de crear un entorno inclusivo, de equidad, amplia participación cívica y profunda institucionalidad democrática, que libere la creatividad humana y aliente la innovación (Capítulos 1 y 9), aprovechando elementos culturales de solidaridad, pragmatismo, y trabajo (Capítulo 8). Los peligros de ingobernabilidad, inestabilidad social y pérdida de competitividad hacen urgente una decisión. Para lograrla en forma consensuada, se requiere el diálogo y la concertación entre las partes.

AGENDA PARA EL DESARROLLO HUMANO EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

Alcanzar un desarrollo humano alto en El Salvador es un objetivo posible y necesari-

El Salvador está dividido en dos países: uno urbano, relativamente moderno, que se desarrolla de manera poco ordenada, pero que ofrece mayores oportunidades económicas y sociales a la población, debido a que produce el 80% de los ingresos netos empresariales y fiscales; y otro rural, sumido en el atraso y la marginación, dependiente de la exportación de jóvenes y de las remesas que devuelven, y demandante de recursos fiscales.

rio. Los procesos mundiales pueden facilitar o complicar aún más el logro de ese objetivo, dependiendo del tipo de políticas que adopte el país frente a las oportunidades y amenazas que generan. Los países que más han avanzado en desarrollo humano en estos tiempos de globalización son aquellos que nunca han renunciado a la tarea de construir su propio destino, combinando para ello arreglos institucionales que delimitan las funciones del Estado y del mercado, así como sus complementariedades, en formas adaptadas a su realidad. Se trata de países tales como Costa Rica, Singapur, Malasia, España y otros, que partiendo de un claro reconocimiento de sus problemas, incluidos los derivados de las apreciaciones diferentes de la realidad por sectores internos, han logrado ponerse de acuerdo en una visión de país. Esta visión, a su vez, les ha servido de guía para crear las instituciones, impulsar las políticas y liberar los recursos que generan las transformaciones deseadas.

Para poder alcanzar un alto nivel de desarrollo humano es necesario que el país recupere valores tales como la fe, la confianza y el optimismo, pero, sobre todo, la capacidad de establecer consensos nacionales que le permitan actuar colectivamente para alcanzar objetivos comunes.

Algo similar es lo que necesita con urgencia El Salvador para aumentar sostenidamente sus niveles de desarrollo humano dentro del contexto de globalización. El país no se va a transformar en la dirección y a la velocidad deseadas si se distrae celebrando —con un optimismo desmedido— progresos que todavía no significan suficientes avances en desarrollo humano ó, peor aún, si no cree en la posibilidad de construir un futuro promisorio. Tampoco va a ser posible mientras no se derriben esas barreras histórico-culturales que anteponen la confrontación, la imposición y la violencia como métodos para el tratamiento de los conflictos, en vez del diálogo, el debate y la concertación. Para poder alcanzar un alto nivel de desarrollo humano es necesario que el país recupere valores tales como la fe, la confianza y el optimismo, pero, sobre todo, la capacidad de establecer consensos nacionales que le permitan actuar colectivamente para alcanzar objetivos comunes.

Para encaminar este proceso, se necesita establecer una agenda nacional que involucre a todos los sectores del país. Un borrador, para invitar al diálogo, podría basarse en los siguientes diez puntos.

PRIMERO. Adopción del objetivo de ingresar al grupo de países de desarrollo humano alto en un plazo de 15 años.

Tres administraciones presidenciales seguramente constituyen un período demasiado corto para que El Salvador alcance los niveles de desarrollo humano de los países de Europa Occidental, Estados Unidos, Japón u otros de más reciente desarrollo como Singapur y la República de Corea. Un objetivo realista, sin embargo, podría ser alcanzar dentro de los próximos 15 años el nivel de desarrollo humano que ahora tiene la vecina Costa Rica. Para ello, habría que aumentar la esperanza de vida en 7.5 años, aumentar la tasa de alfabetización de adultos (15 años y más) de 81.7% a 95.7%, aumentar la tasa bruta combinada de matrícula (primaria, secundaria y terciaria) de 64.9% a 66% y lograr una tasa de crecimiento económico promedio anual de 5.7%. Si el logro de alguna de las metas específicas resultara particularmente difícil, el país podría trazarse una menos ambiciosa y compensarla por un mayor logro en otra. La adopción de este objetivo tendría, entre otras, las siguientes ventajas: permitiría al país concentrarse en pocas cosas, pero de gran relevancia para la población; apuntaría a metas mucho más ambiciosas que un simple aumento del PIB; evitaría la confusión entre medios y fines; y facilitaría el establecimiento de compromisos entre los sectores empresariales, la sociedad civil, los partidos políticos y el Estado.

Una vez definido un objetivo claro de largo plazo, el paso siguiente consiste en precisar objetivos intermedios para cada administración y concertar las principales estrategias a impulsar para su consecución.

SEGUNDO. Institucionalización de un Foro de Concertación para el Desarrollo Humano. Las grandes expectativas que en su momento generó el proceso de consulta ciudadana coordinado por la Comisión Nacional de Desarrollo y que culminó con la presentación del documento “Bases para un Plan de Nación”, evidencia que el diálogo, el debate y la concertación son posibles en El Salvador. El problema es que los mecanismos hasta ahora utilizados con esa finalidad, todavía no forman parte del contrato social del país. Prueba de ello, es que la seriedad que se ha dado a las instancias creadas para coordinar ese tipo de tareas, así como la implementación de los acuerdos que logren, ha dependido exclusivamente de la voluntad de los gobernantes de turno.

Por esa razón, la primera tarea que tiene que realizar El Salvador, si verdaderamente está interesado en diseñar e impulsar una visión de país, es institucionalizar un Foro de Concertación para el Desarrollo Humano, en el que estén representados los diversos sectores de la vida nacional. Dicho Foro sería la instancia responsable de coordinar los esfuerzos de consulta que se requieran para precisar la visión de país, así como las instituciones, políticas y recursos necesarios para lograr los cambios deseados.

TERCERO. Creación de mecanismos para asegurar el acceso universal a servicios sociales básicos y el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Una agenda para el desarrollo humano debe de partir de reconocer que la mayor riqueza de un país es su gente. En tal sentido, garantizar el acceso universal a los servicios sociales básicos, así como el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, deben mantenerse como compromisos irrenunciables a ser alcanzados al plazo más breve posible. En este Informe se muestra que para el año 2015 el país podría estar próximo a garantizar el acceso universal a servicios sociales básicos si logra incrementar paulatinamente los recursos que ahora dedica a ese objetivo en alrededor de 4% del PIB. Sin embargo, no basta con cuantificar los recursos requeridos; adicionalmente es necesario crear los mecanismos que se utilizarán para obtenerlos y garantizar que efectivamente se destinen a las finalidades deseadas. Entidades como el FISDL, FONAVIPO y algunos programas de los ministerios de educación y salud podrían ser utilizados para canalizar los recursos asignados.

CUARTO. Impulso de la Reforma Fiscal Integral. El logro de los objetivos de la agenda para el desarrollo humano —como el acceso a los servicios sociales básicos, la promoción de la equidad, la estabilidad, el crecimiento económico, y el desarrollo territorial, entre otros— es una responsabilidad que recae fundamentalmente sobre la política fiscal, en sus dos componentes, el tributario y el de gasto público.

En cuanto a la política tributaria, el país debe de esforzarse por establecer una estructura impositiva más equitativa y más resistente a la evasión y a la elusión. La reforma tributaria que se emprenda deberá privilegiar la modificación e introducción

de impuestos progresivos tales como el impuesto sobre la renta, impuestos específicos a bienes de consumo suntuario, impuesto predial, impuesto a la plusvalía de terrenos, e impuesto a las tierras ociosas, entre otros. Los montos que deberían movilizarse por el lado de la política tributaria no son demasiado altos si existiera la voluntad política basada en un consenso nacional. Por ejemplo, en los Capítulos 2, 3 y 4 se estima los fondos necesarios para solventar tres principales lagunas en el área social: eliminar la pobreza absoluta, los déficit en los servicios sociales básicos y atender los compromisos derivados de la deuda previsional. Los totales requeridos aumentan de 4.4% del PIB en 2004 a 7.5% en 2015 (véase Desafíos, arriba, “Cerrar las brechas sociales es una meta alcanzable”). Más de la mitad de esos recursos se hubiesen obtenido con facilidad entre 1992 y 2002, si el 20% de hogares con mayores ingresos en vez de aumentar su participación dentro del ingreso nacional por 3.8% del PIB (Cuadro 2.22), la hubiese mantenido (en 54.5% del PIB) y tributado el resto.

Por el lado del gasto, si se quiere seguir el camino de Costa Rica, El Salvador para las próximas tres administraciones debería pasar del nivel de gasto social actual, equivalente a 8.1% del PIB, a 18.2% del PIB, estableciendo tal vez como meta intermedia llegar a 13.8% del PIB, correspondiente al promedio de América Latina (Cuadro 2.25).

El inicio de las transformaciones requeridas para alcanzar un desarrollo humano alto exige que a la brevedad se comience a trabajar en el programa fiscal que serviría de soporte a las diferentes estrategias que finalmente se acuerden. Un posible mecanismo sería la instalación de una Mesa de la Reforma Fiscal adscrita al Foro de Concertación para el Desarrollo Humano. Entre los puntos básicos de la agenda de trabajo, algunos ya señalados en el IDHES 2001, se encuentran la programación de los recursos fiscales que se necesitan, la identificación de distintas opciones para su obtención, los lineamientos para la distribución de los fondos entre diferentes destinos, aclaración de las competencias fiscales del gobierno central y de las unidades territoriales, propuestas de cambios institucionales que conduzcan a la profesionalización de la labor gubernamental, y mecanismos para el control de

En este Informe se muestra que para el año 2015 el país podría estar próximo a garantizar el acceso universal a servicios sociales básicos si logra incrementar paulatinamente los recursos que ahora dedica a ese objetivo en alrededor de 4% del PIB.

la corrupción y el uso transparente de los dineros públicos, entre otros.

QUINTO. Estrategia de promoción de la equidad. Los países con un ingreso desigualmente distribuido (como es el caso de El Salvador), son políticamente menos estables. Esto a su vez tiene efectos adversos sobre el crecimiento económico. Por el contrario, una distribución más igualitaria del ingreso crea mayor armonía y cohesión social. La disminución de las desigualdades también reducen la tasa de crecimiento requerida para combatir la pobreza y en el caso específico de El Salvador, simulaciones realizadas demuestran que su impacto en este objetivo es mayor que el del crecimiento económico (Cuadro 2.24). Una estrategia de promoción de la equidad es, por lo tanto, un aspecto fundamental para poder instaurar en el país un círculo virtuoso de crecimiento económico, reducción de pobreza y desarrollo humano. Una reforma fiscal integral, con las características arriba expuestas contribuiría al crecimiento y a la estabilidad macroeconómica, a la vez que ayudaría a disminuir las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza.

SEXTO. Reevaluar la estrategia de crecimiento económico. Una de las principales limitaciones de las reformas económicas orientadas por el mercado, impulsadas desde 1989, es que no se han concretizado en una estrategia clara de crecimiento económico. Se ha partido del supuesto según el cual el crecimiento económico se producirá de manera automática a raíz de la limitación del rol del Estado en la economía y la desregulación los mercados, abriéndolos hacia el exterior a cambio de mejores condiciones de acceso y garantizando cierta estabilidad macroeconómica. Una evaluación recientemente realizada por el BID (2002) luego de una década de reformas estructurales en América Latina llega, entre otras, a las siguientes conclusiones: a) la liberación de los mercados no son suficientes para alcanzar un crecimiento económico alto; b) no todas las reformas a favor de los mercados son exitosas; c) las instituciones importan a veces más que las reformas mismas; d) las reformas se deben adaptar a la realidad de cada país; e) aunque generen crecimiento, si las reformas no consiguen reducir la desigualdad y no mejoran los indicadores

sociales, acaban al final por hacerse insostenibles. Por otra parte, al revisar la experiencia de los diversos países que han tenido éxito en crecer sostenidamente en estos tiempos de globalización, se observa que en todos ellos el Estado ha desempeñado un papel de primer orden, no para entorpecer a los mercados, sino para compatibilizar su funcionamiento con el logro de los grandes objetivos nacionales. En estos casos exitosos, el crecimiento económico ha sido objetivo nacional que depende críticamente de la dinámica de los procesos de inversión. Éstos, a su vez, han dependido del marco de políticas seleccionado deliberadamente para orientar la asignación de los recursos (o sea, de la estrategia de crecimiento). Las estrategias de crecimiento más conocidas son la de sustitución de importaciones, la de promoción de exportaciones y la de atracción de inversiones. Aunque al nivel teórico parecen excluyentes, lo cierto es que los países que tienen éxito en el crecimiento generalmente hacen una combinación de ellas.

En el caso concreto de El Salvador, algunos aspectos importantes que deben tenerse en cuenta al momento de diseñar la estrategia de crecimiento son la estrechez del mercado interno; la escasez de capitales y materias primas; la dependencia tecnológica; la abundancia de mano de obra poco calificada en situación de desempleo o subempleo; las crecientes oportunidades que en términos de mercado de exportación, remesas, intercambios tecnológicos y fuentes de inversión derivan de la población residente en el exterior; y las potencialidades territoriales. Para la concreción de la estrategia será necesario abordar una diversidad de temas tales como: a) políticas de ahorro (tipo fondo de pensiones) para fines como vivienda, salud y desarrollo territorial; b) aprovechamiento de ciertos nichos de mercado de exportación (p.e., los de productos de consumo étnico); c) reducción de los costos de producir en el país; d) elevación de la calidad de la educación, la capacitación y el perfil educativo de la mano de obra; e) creación de fondos para promover ciencia y tecnología; f) desarrollo de cadenas productivas asegurando la integración de la micro, pequeña y mediana empresa; y g) fortalecimiento del estado de derecho, entre otros. Para alcanzar el nivel de desar-

Una de las principales limitaciones de las reformas económicas orientadas por el mercado, impulsadas desde 1989, es que no se han concretizado en una estrategia clara de crecimiento económico

desarrollo humano que ahora ostenta Costa Rica, la meta de esta estrategia debería ser lograr una tasa de crecimiento económico promedio anual de 5.7% durante los próximos 15 años.

SÉPTIMO. Compatibilizar los TLC con terceros países con el perfeccionamiento de la integración económica centroamericana. Para construir sobre la base de mercados propios, tal como se detalla en el Capítulo 5, es indispensable que los países centroamericanos den prioridad al fortalecimiento del proceso integracionista, supeditando las negociaciones comerciales externas a los acuerdos intraregionales. La agenda mínima sugerida por Caldentey del Pozo (2002), siguiendo la experiencia de la Unión Europea, parece en tal sentido un camino apropiado: a) redacción de un Tratado Único que resuelva la complejidad jurídica que existe actualmente y proporcione reglas del juego claras; b) emprender una reforma institucional que racionalice el esfuerzo coordinador y aumente su eficacia; c) completar la implantación de la unión aduanera y adaptar a ella las negociaciones comerciales internacionales, con la creación de un equipo conjunto de negociaciones; d) diseñar y poner en marcha políticas sectoriales comunes en áreas críticas que contribuyan a garantizar cierta cohesión regional (i.e. política agrícola centroamericana, políticas coordinadas de turismo y de infraestructura, políticas regionales de lucha contra la pobreza y de gestión de riesgos). Por el curso que están tomando las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, existe peligro de que Centroamérica termine renunciando definitivamente a la aspiración de construir una zona de desarrollo común y se limite a perpetuarse como una unión aduanera imperfecta.

OCTAVO. Estrategia de crecimiento económico rural y edificación de las bases para una nueva agricultura. Las crecientes brechas urbano-rurales que reportan la mayoría de indicadores de desarrollo humano y pobreza, así como la profunda crisis que vive la agricultura salvadoreña, vuelven imperativa la necesidad de concertar y poner en marcha una estrategia de crecimiento económico rural que tenga como uno de sus soportes fundamentales la creación de una nueva agricultura. Dicha estrategia deberá diseñarse tomando en cuenta algunos elemen-

tos del entorno internacional tales como: 1) expansión de la demanda de productos agroecológicos, frescos y saludables; 2) disminución de los precios relativos de los productos primarios y comercio creciente de productos procesados; 3) débil crecimiento de la demanda de productos agrícolas de consumo básico (granos, carnes, azúcar, lácteos, aceites, huevos) y permanencia de sus mercados internacionales altamente distorsionados; y d) enormes posibilidades de una nueva revolución verde asociadas a la aplicación en la agricultura de las innovaciones que se están produciendo especialmente en los campos de la biotecnología y las tecnologías de la información.

Por otra parte, en El Salvador, al igual que en otros países en desarrollo, se observa una creciente participación de la población económicamente activa rural en actividades no agrícolas. Esto es el resultado de la revalorización del espacio económico rural provocado por la expansión de actividades tales como el ecoturismo, la agroindustria rural y el creciente reconocimiento y valorización de los servicios ambientales.

Finalmente, habría que agregar las enormes potencialidades de exportación que existen para una diversidad de productos denominados de consumo “étnico” o “nostálgico” que son demandados por la población salvadoreña que reside en el exterior, estimada en más de dos millones, quienes manejan recursos que se asemejan al valor del PIB nacional.

De lo anterior se deduce que la dinámica mostrada por los mercados no es obstáculo para revalorizar los espacios económicos rurales y construir una nueva agricultura en El Salvador. De hecho, oportunidades y nichos de mercado existen en abundancia. El problema hasta ahora ha sido que, pese a la relevancia que tiene, la reactivación del agro es un desafío al que no se le ha asignado la prioridad que merece.

NOVENO. Estrategia de aprovechamiento de las potencialidades competitivas territoriales. Estrechamente ligada a la urgencia de impulsar una “estrategia de crecimiento económico rural y edificación de las bases para una nueva agricultura” está la necesidad de aprovechar las potencialidades competitivas territoriales. Como se plantea en el Capítulo 7 de este

En El Salvador, al igual que en otros países en desarrollo, se observa una creciente participación de la población económicamente activa rural en actividades no agrícolas.

Informe, un esfuerzo de este tipo exige desarrollar una serie de tareas: a) fortalecimiento de la participación social en torno a la gestión territorial; b) creación de un sistema de tributación territorial; c) modernización del marco institucional responsable del desarrollo territorial; d) diseño de una política territorial que trascienda las fronteras nacionales; e) integración de la gestión de riesgos en la gestión territorial; y f) mejoramiento de los sistemas de información. Junto a estas tareas también es necesario hacer un inventario de las potencialidades que existen en cada territorio (agropecuarias y agroindustriales, artesanías, turísticas, histórico-culturales, ambientales, etc.), así como de los principales obstáculos que impiden su aprovechamiento. Finalmente, habría que diseñar incentivos estatales (i.e. infraestructura, centros regionales de capacitación, fondos de apoyo al desarrollo de la competitividad, exenciones tributarias) que promuevan el flujo de recursos privados hacia desarrollo de cadenas productivas orientadas a mercados locales, microrregionales, regionales y nacionales.

El fortalecimiento de la institucionalidad democrática también requiere la instauración de un sistema de frenos y equilibrios fundamentado en una auténtica división de poderes, a partir de la cual ningún órgano de gobierno pueda imponerse.

DÉCIMO. Estrategia de recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones democráticas. La restauración de confianza requiere como mínimo de la realización de reformas en el sistema político electoral, la implantación de un auténtico sistema de frenos y equilibrios entre los diferentes poderes del Estado y el fortalecimiento de los mecanismos de contraloría social sobre el gobierno y los grupos de interés.

En cuanto al sistema político electoral, se necesita dar viabilidad a las reformas que, de manera insistente, se han venido planteando durante los últimos años, las cuales incluyen: a) la construcción del vínculo representante/representado, abriendo una discusión en torno a las circunscripciones electorales y, en particular, sobre la reducción de la desproporcionalidad de los distritos electorales; b) la representación proporcional en los concejos municipales para incorporar a los partidos de oposición; c) la separación de la función administrativa y la jurisdiccional en el Tribunal Supremo Electoral, la despartidización de los organismos electorales permanentes y temporales; d) la actualización y depuración permanente del registro electoral,

y la introducción del voto residencial; e) la modernización y democratización de los partidos políticos, mediante la promulgación de una ley de partidos que regule aspectos cruciales, como el financiamiento público y privado; f) el voto de la población salvadoreña residente en el exterior; y g) la incorporación dentro del sistema político electoral de acciones afirmativas que promuevan la participación real y efectiva de las mujeres en las estructuras del poder político.

El fortalecimiento de la institucionalidad democrática también requiere la instauración de un sistema de frenos y equilibrios fundamentado en una auténtica división de poderes, a partir de la cual ningún órgano de gobierno pueda imponerse. En El Salvador, al igual que en la mayoría de países de América Latina, sin embargo, el Órgano Ejecutivo, tradicionalmente el más poderoso, suele imponerse sobre los otros órganos del Estado, cambiando a su voluntad las leyes y su aplicación. Esta actitud es reforzada por los bajos niveles de credibilidad y confianza de la población en los otros órganos, ya sea porque no siente que representan sus intereses (Órgano Legislativo), o porque no los consideran garantes de una justicia pronta, cumplida e imparcial (Órgano Judicial). El clima de incertidumbre institucional resultante desincentiva la inversión y es un obstáculo principal para lograr un crecimiento sostenido de la economía (Borner, Brunetti y Weder, 1993).

Adicionalmente, para recuperar la confianza en las instituciones salvadoreñas es necesario separar del control del Órgano Ejecutivo las diferentes superintendencias que supervisan y controlan sectores específicos (sistema financiero, electricidad y telecomunicaciones, pensiones, valores); transformar la Dirección de Protección al Consumidor en una Procuraduría; reestructurar la Corte de Cuentas y transformarla en un ente eficaz y transparente; crear el Instituto Nacional de Estadísticas como organismo autónomo; y fortalecer las diversas entidades que integran el Ministerio Público.

El Salvador no es el mismo país que hace una generación. Como documenta este Informe, su economía se ha transformado, remplazando la agroexportación y la industria de sustitución de importaciones

por la maquila, la exportación de productos no tradicionales, el comercio de productos importados y las remesas. Por otra parte, los atributos visibles de la comodidad y de la riqueza se hacen sentir en los centros urbanos y en los medios masivos, pero las mayorías no los pueden alcanzar. Mientras tanto, las fuerzas políticas se polarizan y la gobernabilidad se deteriora. Parece claro que las transformaciones que están ocurriendo, aunque importantes, no necesariamente están conduciendo al país hacia el desarrollo humano deseado o hacia la competitividad.

Hay que hacer ajustes importantes, utilizando el diálogo y la concertación para hacer los sacrificios necesarios, cerrar las brechas, y habilitar la fuerza de la unidad. Algunas de las corrientes culturales en el ser salvadoreño militan en contra: los elementos de jerarquía, de discriminación, de autoritarismo e imposición, y la ten-

tación a la violencia. De estos, y de otros valores de tipo positivo, como la solidaridad, el espíritu emprendedor y laborioso, también habla el Informe. A través de 12 años de conflicto armado, la sociedad entera se cansó, se hastió, hasta que las partes contrapuestas acordaron la paz. Habría que cuestionarse si el país aprendió la lección ó si, por el contrario, está destinado a seguir privilegiando la confrontación, la violencia y la imposición como método para resolver sus conflictos. De existir voluntad, una agenda nacional que recoja los principales desafíos y las estrategias diseñadas para enfrentarlos podría ser muy útil. Aquí los dejamos sobre la mesa, junto con el Informe y su documentación, con la esperanza de facilitar de algún modo ese proceso de promover el consenso que tanta falta le está haciendo a El Salvador en estos días de la globalización.

GLOBALIZACIÓN, CONSENSO DE WASHINGTON Y DESARROLLO HUMANO

El éxito que hasta ahora ha tenido el paradigma del desarrollo humano se debe fundamentalmente a dos cosas: a) haber introducido un indicador del desarrollo del mismo nivel de simplicidad que el PIB per cápita (un sólo número), que no es ciego a los aspectos sociales de las vidas humanas; b) haber proporcionado oportunamente el enfoque multidisciplinario de desarrollo humano como una alternativa al enfoque economicista promovido por los partidarios del mercado libre.

Para comprender la importancia de estas contribuciones es preciso tener en cuenta que el lanzamiento del primer *Informe sobre Desarrollo Humano* (PNUD, 1990) se produjo en un contexto histórico caracterizado por tres procesos simultáneos:

- La consolidación del predominio de las concepciones ideológicas basadas en el mercado libre sobre las estrategias posibles de gestión de los asuntos públicos para lograr el crecimiento económico, el cual se identificaba como sinónimo del desarrollo.
- La globalización, que en la creciente interconexión e interdependencia de la humanidad a través de mayores flujos de inversión y comercio, expresaba la emergencia de nuevos mercados de divisas y de capitales, nuevos instrumentos de comunicación (i.e. Internet, teléfonos celulares, redes multimedia), nuevos actores (i.e. empresas transnacionales, ONG internacionales, la OMC) y marcos normativos más obligatorios para los gobiernos nacionales (i.e. Acta Final de la Ronda Uruguay/OMC, TLCs).
- La finalización de la guerra fría, que mantuvo dividida a la humanidad entre dos visiones que competían por el futuro del mundo: la del mundo capitalista, que cuestionaba a los países socialistas por

denegar los derechos civiles y políticos; y la del mundo socialista, que hacía énfasis en la primacía de los derechos económicos y sociales, y criticaba a los países capitalistas de generar grandes desigualdades y exclusiones.

La globalización y el fin del socialismo crearon un entorno favorable para colocar en una posición de predominio a la propuesta liberal para el desarrollo, sintetizada en el denominado “Consenso de Washington”.¹ Dicha propuesta incluye un conjunto de planteamientos con relación a los objetivos, estrategias, prioridades y políticas de desarrollo. El objetivo a perseguir es maximizar el bienestar económico, para lo cual se considera indispensable perfeccionar el funcionamiento de los mercados y lograr así mayores niveles de eficiencia económica y de crecimiento del PIB. Reconoce que los derechos humanos y la vigencia de un Estado democrático son elementos claves de la gobernabilidad, pero aboga por un Estado reducido a su mínima expresión. En cuanto a prioridades del desarrollo, sus énfasis están puestos en el crecimiento económico y en las inversiones —consideradas de alta rentabilidad— en educación, salud y redes de seguridad social (también denominada estrategia de “dos y medio” ya que, por la escasez de recursos en los países pobres, el énfasis en la seguridad social nunca pudo ser más que a medias). Finalmente, sus propuestas se concentran en un decálogo de políticas (Cuadro 1.1), con especial énfasis en la liberalización comercial, la desregulación y las privatizaciones.

El punto de partida del enfoque de desarrollo humano, en cambio, es que *la verdadera riqueza de una nación está en su gente* (PNUD, 1990). El objetivo clave del desarrollo es la ampliación de la participación, la cual es posible por la expansión de las oportunidades y capacidades.

Las personas, por lo tanto, pasan a ser consideradas como el foco central de la

El crecimiento económico es esencial para el desarrollo humano, pero debe ser sostenible y además administrado adecuadamente para aprovechar al máximo las oportunidades de un mejor bienestar que ofrece.

Cuadro 1.1

El Consenso de Washington y el Consenso de Washington Ampliado

Consenso de Washington Original	Consenso de Washington Ampliado Los diez ítems originales más:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Disciplina fiscal 2. Reorientación del gasto público hacia educación y salud 3. Reforma tributaria 4. Liberalización financiera 5. Tipo de cambio unificado y competitivo 6. Liberalización comercial 7. Apertura a la inversión extranjera directa 8. Privatización 9. Desregulación 10. Seguridad de los derechos de propiedad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernabilidad corporativa 2. Combate a la corrupción 3. Mercados laborales flexibles 4. Nivelación de acuerdos en la OMC 5. Fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera 6. Apertura prudente de la cuenta de capitales 7. No sistemas intermedios de tipo de cambio. 8. Estabilidad monetaria garantizada por Banca Central independiente 9. Redes de seguridad social 10. Estrategias de reducción de pobreza

Fuente: Tomado de Rodrik (2002).

gestión y constituyen el fin hacia el cual deben ir dirigidos todos los análisis y políticas (Jolly, 2002). Este enfoque usa indicadores de carácter multidimensional para medir las metas y logros, tales como el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de pobreza humana (IPH), el índice de desarrollo relativo al género (IDG) y el índice de potenciación de género (IPG).² Además, reconoce muchas áreas en las cuales es vital la intervención del Estado, tales como el fortalecimiento de las capacidades humanas de toda la población; la creación de mercados favorables al público; la moderación de las asimetrías, brechas y desigualdades; y la creación y fortalecimiento de mecanismos de participación y potenciación de la gente en áreas claves, tales como educación, salud, gestión ambiental, desarrollo local y otros servicios especializados. En cuanto al combate a la pobreza, amplía el ámbito de preocupación política introduciendo áreas de acción tales como empoderamiento de la población pobre, equidad de género, acceso a activos productivos, disponibilidad universal de servicios sociales básicos, y una acción internacional para aumentar las oportunidades para la población pobre y los países

pobres (Jolly, 2002). La reducción de la pobreza, sin embargo, no es vista como un fin en sí mismo, ni como algo externo al desarrollo, sino como un paso a algo mejor. Este "mejor" es el desarrollo humano, entendido como *el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades*.

A principios de los años 1990, la mayoría de los planteamientos derivados del paradigma del desarrollo humano eran vistos como herejías frente a la ruta única y universal hacia el desarrollo proporcionada por el Consenso de Washington. No obstante, ahora, después de más de un decenio de aplicación de dicho marco de políticas en los países en desarrollo y frente a los pobres resultados que ha generado, la situación es diferente.

Stiglitz (2003), por ejemplo, destaca que la tasa de crecimiento de los países de América Latina durante los años 1990 fue levemente superior a la mitad de la tasa registrada en las décadas de 1950, 1960 y 1970 (Cuadro 1.2) y que, por lo menos en algunos lugares, las llamadas reformas orientadas al mercado han contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza.

Cuadro 1.2

América Latina: Crecimiento medio anual. Años 1960-2001. (En porcentajes)

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1999-2001
PIB	5.32	5.86	1.118	3.05
PIB per capita	2.54	3.36	-0.80	1.39

Fuente: Tomado de Stiglitz (2003). Indicadores de desarrollo mundial (Banco Mundial, varios años).

Rodrik (2002),³ por su parte, destaca que en América Latina sólo tres países crecieron más rápido durante los años 1990 que en el período 1950-80, cuando estuvo vigente el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Dos de esos países son Argentina y Uruguay, los cuales durante los últimos años han experimentado crisis severas, quedando únicamente Chile como caso de éxito de largo plazo. Señala, además, que, entre los antiguos países socialistas, con excepción de cuatro, en todos los demás el PIB real actual es inferior que el registrado en 1990. Finalmente, advierte que para los países que adoptaron la agenda del Consenso de Washington, los pobres resultados obtenidos en crecimiento han sido acompañados de mayores desigualdades en la distribución del ingreso y de una mayor inseguridad económica expresada en frecuentes crisis financieras de efectos devastadores en países como México, el Este asiático, Brasil, Rusia, Argentina y Turquía.

Ante la creciente insatisfacción por los resultados generados, los promotores del Consenso de Washington han respondido sugiriendo una reforma más amplia en el marco de políticas públicas denominada "Consenso de Washington Ampliado", haciendo énfasis en una profunda reforma institucional (véase Cuadro 1.1). Sugieren, además, que el Consenso de Washington Ampliado sea complementado internamente con reformas de gobernabilidad y que sea apropiado en cada país, con el objeto de asegurar su adecuada aplicación y evitar así que se vuelvan a producir pobres resultados. No obstante, según Rodrik (2002), "este nuevo Consenso es inaplicable, inapropiado e irrelevante", ya que padece de las mismas debilidades que el anterior, debido a que no deja espacio

para posibles innovaciones institucionales (tales como las que han sido emprendidas con éxito en países como China, Vietnam y la India); no corresponde a la realidad empírica en la que el desarrollo es impulsado; y se limita a describir lo que parece que funciona bien en los países desarrollados, en vez de hacer propuestas pragmáticas para caminar en esa dirección.

A las críticas de Rodrik habría que añadir que el Consenso Ampliado continúa ignorando o subvalorando algunas de las principales contribuciones del enfoque de desarrollo humano.

Por ejemplo, el Consenso Ampliado, en la tradición de las escuelas del crecimiento económico surgidas después de la Segunda Guerra Mundial, continúa apuntando a una sola opción: la ampliación del ingreso. En cambio, el enfoque de desarrollo humano se interesa por la ampliación de todas las opciones humanas, sean éstas económicas, sociales, culturales o políticas. Se destaca que, incluso, hay muchas oportunidades humanas en campos diversos —como la salud, la educación, el medio ambiente, las libertades civiles y políticas y una diversidad de placeres cotidianos— que no dependen exclusivamente del ingreso (Haq, 1995). Esta visión holística, sin embargo, no significa que el desarrollo humano vaya en contra del crecimiento económico. Al contrario, el crecimiento económico es esencial para el desarrollo humano, pero debe ser sostenible y, además, administrado adecuadamente para aprovechar al máximo las oportunidades de un mejor bienestar que ofrece (Haq, 1995).

Desde el enfoque del desarrollo humano, entonces, se hace actualmente dos críticas principales a las políticas promovidas por

el Consenso de Washington. Primero, que han fracasado en generar el crecimiento económico que los países necesitan para reducir la pobreza y enfrentar otros desafíos propios del desarrollo. Segundo, que donde se ha dado algún crecimiento económico, éste se ha obtenido a costa de aumentos en la pobreza, agudización de la desigualdad, migraciones masivas y mayor degradación ambiental.

Otra contribución del enfoque de desarrollo humano es que la calidad del crecimiento es tan importante como su cantidad. El concepto de desarrollo humano plantea que no existe un vínculo automático entre aumento del ingreso y la ampliación de las opciones humanas. Aunque el ingreso crezca, si éste no es distribuido equitativamente, habrá grupos para los cuales las opciones económicas continuarán siendo iguales o aún más limitadas. Algo similar podría ocurrir si dentro del presupuesto de los gobiernos no se reconoce debidamente la prioridad que debe tener el acceso universal a servicios sociales básicos. Además, el uso del ingreso por parte de una sociedad es tan importante como su generación. No es lo mismo obtener un determinado nivel de producción dentro de un ambiente de ausencia de libertades o de vacío cultural, que en un ambiente político y económico más liberal.

El paradigma del desarrollo humano no está en contra de la globalización. Las personas pobres, al igual que los países pobres, necesitan mejores condiciones de acceso a mercados, tecnologías, empleos mejor remunerados y otras oportunidades que podrían resultar de una adecuada inserción a la economía mundial. Dentro de este enfoque, sin embargo, los mayores obstáculos para el desarrollo humano de países como el nuestro, en estos tiempos de globalización, no son las asimetrías de acceso a mercados, susceptibles de corregirse mediante tratados de libre comercio. Los obstáculos más grandes más bien provienen de que, a menudo, no cuentan con una estrategia clara de inversiones que lidere el proceso de crecimiento de mediano y largo plazo, ni con la institucionalidad requerida para emprender un proceso de desarrollo que realmente parta de reconocer que “las personas son la verdadera riqueza de una nación”.

El acelerado proceso de globalización que el mundo ha venido experimentando desde los 1980 constituye un fenómeno histórico novedoso en varios aspectos, pero no carente de precedentes. De acuerdo con el Banco Mundial, tal proceso constituiría la tercera oleada globalizadora en la historia moderna (World Bank, 2002).

La primera ola moderna de globalización tuvo lugar entre 1870 y 1914. Los avances en los medios de transporte y la reducción de barreras comerciales abrieron la posibilidad para algunos países de usar más productivamente sus abundantes tierras. Las exportaciones con respecto al ingreso mundial casi se duplicaron, alcanzando el 8% del PIB mundial. Los capitales externos aumentaron más del triple con respecto al ingreso de los países en desarrollo. Sesenta millones de personas emigraron de Europa, principalmente de sus regiones menos desarrolladas, hacia Norteamérica y otras regiones del Nuevo Mundo. Los desplazamientos de mano de obra Sur-Sur fueron también sustanciales. Los flujos totales de fuerza de trabajo alcanzaron casi 10 por ciento de la población mundial.

Los años de 1950 a 1980 presenciaron una segunda ola de globalización, cuyo eje fue la integración entre los países ricos. Tras la Segunda Guerra Mundial, Europa, Norteamérica y Japón se concentraron en restablecer el tejido de relaciones comerciales a través de una serie de acuerdos multilaterales de liberalización comercial bajo los auspicios del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).

La ola más reciente de globalización ha sido posibilitada por los avances en la tecnología de transporte y las telecomunicaciones, barreras comerciales más bajas y flujos de capitales crecientes. Adicionalmente, tal proceso ha sido acelerado por la decisión de los países en desarrollo más grandes de mejorar sus climas de inversión y abrirse al comercio exterior y la inversión extranjera. Ello ha redundado en flujos acelerados de capital, información, bienes y servicios a escala global. Paradójicamente, en lo que respecta a los flujos de fuerza de trabajo, el mundo está ahora mucho menos globalizado com-

La globalización puede abrir oportunidades para un desarrollo humano sin precedentes, pero puede también reducir las posibilidades de bienestar para vastos conglomerados humanos.

parado con hace cien años, como resultado de las restricciones que pesan sobre la migración legal, no obstante que las presiones económicas para migrar son fuertes. El número de emigrantes viviendo en países de los que no son ciudadanos es solamente el 2 por ciento de la población mundial (PNUD, 1999).

La globalización no es intrínsecamente buena o mala. Puede traer consigo efectos beneficiosos si aumenta las oportunidades y los niveles de bienestar, si contribuye a la democratización del desarrollo, la promoción de los derechos humanos y la justicia social. Pero también puede acarrear consecuencias nocivas si profundiza la marginación de los estratos sociales más desprotegidos y si genera nuevas inseguridades y vulnerabilidades sociales. Por tanto, debe ser vista en su propio contexto tanto de potencialidades como de amenazas y como un medio potencial para avanzar el desarrollo humano, no como un fin en sí misma. La globalización puede abrir oportunidades para un desarrollo humano sin precedentes, pero puede también reducir las posibilidades de bienestar para vastos conglomerados humanos.

Como todo proceso histórico, también la globalización ha producido ganadores y perdedores, tanto entre países como al interior de los países. Entre los ganadores se cuentan varios países en desarrollo, los llamados “nuevos globalizadores” (China, India, México, entre otros) en los cuales habitan casi 3 mil millones de personas. Durante los 1990, el ingreso per cápita de este grupo de países creció a una tasa de 5 por ciento, superior a la tasa de 2 por ciento a la cual creció el ingreso per capita de los países ricos durante el mismo período. Ese proceso estaría contribuyendo a disminuir la desigualdad entre países en cuanto a ingreso. El número de pobres extremos (viviendo con menos de un dólar diario) en los nuevos globalizadores, principalmente en China, declinó en 120 millones entre 1993 y 1998. Sin embargo, otro grupo importante de países pobres —con cerca de 2 mil millones de personas— está siendo marginado de la economía mundial, a menudo con ingresos declinantes y pobreza en aumento.

Claramente, para este otro grupo de países, la globalización no está funcionando.

Una preocupación paralela, asociada al mismo proceso, se refiere a los efectos de la globalización sobre las desigualdades al interior de los países. La evidencia a este respecto también es mixta. En muchos países globalizados en desarrollo, los cambios en la desigualdad en el ámbito de los hogares han sido pequeños, al tiempo que en otros, como Filipinas y Malasia, la desigualdad ha disminuido notablemente. Sin embargo, hay ejemplos importantes que apuntan en la dirección contraria. En América Latina, sobre todo en lo relativo a desempeño educacional, la integración a la economía global ha ampliado las desigualdades del ingreso. En tal sentido, la globalización no sólo conlleva integración sino también fragmentación, al dividir comunidades, naciones y regiones entre aquéllas que están integradas al proceso globalizador y las que están siendo excluidas del mismo.

Para países como El Salvador, desde el punto de vista de la estricta eficiencia económica, la globalización conlleva estímulos importantes para el desarrollo y consolidación de una plataforma productiva de clase mundial. Por tanto, es altamente improbable que El Salvador pueda insertarse competitivamente en la dinámica globalizadora si no efectúa un serio esfuerzo de readecuación de sus ventajas comparativas potenciales para que estén a la altura de las exigencias de los mercados globales.

Sin embargo, para garantizar que la integración a la economía global no genere consecuencias adversas para el desarrollo humano del país, tal proceso debería estar acompañado de políticas que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas; corrijan la desigual distribución de los activos, los ingresos y el poder; y prevengan la expansión de la inseguridad y la exclusión social (Streeten, 1999). También el Banco Mundial ha enfatizado que el crecimiento económico es crucial pero no suficiente para crear las condiciones que permitan a los grupos sociales más pobres mejorar sus condiciones de vida, al tiempo que ha incluido la distribución de oportunidades y el marco de gobernabilidad entre las cuatro dimensiones cualitativas más relevantes para alcanzar un alto crecimiento compartido (Thomas et al., 2000).

Es altamente improbable que El Salvador pueda insertarse competitivamente en la dinámica globalizadora si no efectúa un serio esfuerzo de readecuación de sus ventajas comparativas potenciales para que estén a la altura de las exigencias de los mercados globales.

La inserción en la dinámica globalizadora puede acarrear tanto beneficios como riesgos considerables. Los países necesitan buenas instituciones y políticas apropiadas para alcanzar beneficios sólidos y sostenidos de la globalización. La integración exitosa en la economía global no es primariamente el resultado de la política comercial. También es afectada por un conjunto variado de políticas y factores institucionales. Países como China, India y México han adoptado diferentes enfoques para integrarse a la dinámica globalizadora. Si bien hay temas comunes que deben resolverse, existen diferentes arreglos institucionales para hacerlo. La globalización exitosa, por tanto, requiere un marco apropiado de “governabilidad” (governance). Tal gobernabilidad no es sinónimo de “gobierno”; es el marco de mecanismos formales e informales, procesos e instituciones dentro del cual los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, dirimen sus diferencias, ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones.

Un clima de inversión propicio no es necesariamente uno pletórico de exenciones fiscales y subsidios para las empresas. Es más bien un entorno de adecuada gobernabilidad económica: control de la corrupción, adecuada regulación, burocracias eficientes, cumplimiento de los contratos, seguridad ciudadana y protección de los derechos de propiedad.

Un área clave para que países como El Salvador puedan aprovechar las oportunidades de la globalización es la mejora del clima de inversión. Un clima de inversión propicio no es necesariamente uno pletórico de exenciones fiscales y subsidios para las empresas. Es más bien un entorno de adecuada gobernabilidad económica —control de la corrupción, adecuada regulación, burocracias eficientes, cumplimiento de los contratos, seguridad ciudadana y protección de los derechos de propiedad. La conectividad con otros mercados, tanto dentro de un país como globalmente, a través de la infraestructura de transporte y telecomunicaciones, es otro componente clave de un buen clima de inversión.

Los estudios de casos individuales y con datos de panel de empresas revelan que las empresas de países subdesarrollados pueden ser competitivas. Sin embargo, a menudo están obstaculizadas por un clima de inversión inadecuado —incluyendo regulación ineficiente, corrupción, debilidades de infraestructura, y pobres servicios financieros—. Por lo general, las empresas pequeñas y medianas sufren más que las grandes de un débil clima de inversión. Desarrollar un clima de inversión

adecuado es primariamente una responsabilidad nacional y local, y debería concentrarse particularmente en los problemas que enfrentan las empresas pequeñas.

Para un país como El Salvador, la promoción de las empresas pequeñas y medianas puede constituir un mecanismo para resguardarse mejor contra los posibles efectos adversos de la globalización y, particularmente, para generar empleo y aumentar los niveles de vida de los sectores sociales más desprotegidos.

Otro ejemplo de la importancia de fortalecer las instituciones domésticas para sacar mayor partido de las posibilidades de la globalización lo ofrece la integración financiera. Sin un sistema financiero doméstico sólido, la integración a los mercados globales de capitales puede conducir a resultados desastrosos, como ocurrió en Tailandia, Indonesia y Corea en 1997. Sin embargo, no debe perderse de vista que, aun con las mejores instituciones y políticas, los países pueden ser zarandeados por crisis financieras internacionales asociadas a los ciclos de auge y depresión a que están sometidos estos mercados.

Buena parte de la preocupación sobre la globalización involucra un abanico de temas relativos a la redistribución del poder, aunque ésta no siempre favorece a los poderosos. En el ámbito de las economías nacionales resaltan los ejemplos de China e India, quienes rápidamente se están constituyendo en potencias mayores en el escenario económico mundial. Por otra parte, la intensificación de la competencia ha obligado a las corporaciones de países industrializados a reducir sus márgenes de ganancia sobre costos, y a desplazar hacia países pobres muchos procesos de producción intensivos en mano de obra. Mientras tanto, los niveles de salario están aumentando rápidamente en los nuevos globalizadores.

La globalización tiende a debilitar a los monopolios. En la medida en que los países abren sus mercados, los monopolios nacionales enfrentan la competencia de empresas extranjeras. Sin embargo, una empresa ocasionalmente puede lograr una ventaja tecnológica global suficientemente grande como para adquirir un monopolio global temporal. Con frecuencia, el mercado global está sometido a controles de tipo oligopólico.

No obstante, por lo general las empresas en economías más abiertas enfrentan mayor competencia. La competencia puede traer consigo efectos beneficiosos, pero comprensiblemente implica más entrada y salida de empresas que en economías relativamente más cerradas. Estudios sobre Chile, Colombia y Marruecos después de sus experiencias de liberalización, han encontrado que entre un cuarto y un tercio de las empresas manufactureras rotaron en un período típico de cuatro años. Evidencia reciente obtenida de encuestas empresariales señala que es inusual que las plantas manufactureras cambien de la producción doméstica hacia la exportación. La mayoría de las plantas exportadoras empezaron haciéndolo desde su inicio de operaciones. Así, el proceso de integración a los mercados mundiales probablemente requerirá la apertura de nuevas plantas y el cierre de otras.

Ello implica que muchos de los beneficios de la mayor apertura al comercio y la inversión externa están asociados con una mayor rotación de las empresas —las menos eficientes mueren, y otras nuevas surgen y se expanden. A su vez, tal proceso trae también aparejada una mayor rotación del trabajo. Si bien la evidencia indica que la globalización tiende a aumentar los niveles salariales promedio en países ricos y pobres, hay algunos perdedores significativos del proceso, entre ellos los contingentes de trabajadores menos calificados. Por tanto, si los diseñadores de política económica no implementan medidas efectivas de protección social, algunos sectores laborales y sus grupos familiares saldrán afectados. La implementación de esa red de protección social, a su vez, demanda una intervención más decisiva del Estado que lo que ha sido usual en la mayoría de países subdesarrollados, incluido El Salvador.

Por otra parte, las oportunidades que la globalización abre para los trabajadores con mayores niveles de calificación hacen resaltar la importancia de una buena provisión de servicios de educación y salud. Si los pobres tienen poco o no tienen acceso a tales servicios, entonces es muy difícil que se puedan beneficiar del crecimiento generado por la dinámica globalizadora. En ausencia de una red de servicios sociales eficientes, la globalización puede fácilmente conducir a una mayor desigualdad dentro de un país y a repro-

ducir la transferencia intergeneracional de la pobreza. La participación del Estado para garantizar esa red de servicios sociales eficientes es también fundamental.

En general, el necesario fortalecimiento de las instituciones para aprovechar mejor las oportunidades de la globalización y atenuar sus efectos adversos requerirá una participación mayor del Estado en la vida económica. La economía del *laissez-faire* ha sido desechada como eje articulador de la política económica.

El hecho de que el “Consenso de Washington” haya sido sustituido por un “Consenso Ampliado de Washington” (Rodrik, 2001), en el cual se asume una relación mucho más compleja entre el mercado y el Estado, constituye un signo importante de la necesidad de un cambio de paradigma en relación a este tema.

En la mayoría de países subdesarrollados el Estado es más pequeño con relación al ingreso nacional que lo que es, por ejemplo, en Estados Unidos o en otros países avanzados. La inserción exitosa en la globalización por lo general aumenta el Estado, tanto en términos absolutos como relativos, aun cuando por otra parte la globalización puede debilitar ciertos aspectos del gobierno, volviendo inefectivos algunos instrumentos de política. En todo caso, los gobiernos pueden disponer de un rango relativamente amplio de opciones en materia de política social, sobre todo en cuanto a políticas redistributivas. Las dificultades para la implementación de este tipo de políticas no suelen provenir de la dinámica globalizadora, sino de la oposición de grupos de interés domésticos —frente a los cuales el Estado en los países subdesarrollados ha mostrado debilidad—.

En el mediano y más largo plazo, el Estado debe asumir también un rol fundamental en la recuperación del crecimiento por medio de programas de inversión y desarrollo social que consoliden una plataforma competitiva y fortalezcan la capacidad de inserción del país en la economía global. A la vez, debe velar por la inversión en infraestructura social básica como mecanismo fundamental para erradicar la pobreza extrema y eventualmente la pobreza relativa, así como por la modernización de la infraestructura, la promoción de la competencia y la atracción de inversiones productivas. Finalmente, el Estado debe prestar atención a las

Los países necesitan buenas instituciones y políticas apropiadas para alcanzar beneficios sólidos y sostenidos de la globalización.

La evidencia disponible indica que el comercio internacional y la IED hasta la fecha han hecho una contribución más bien modesta a la capacidad de El Salvador para el desarrollo tecnológico y la innovación.

necesidades de más largo plazo de la población en materia de desarrollo urbano y manejo de los recursos naturales en un marco de sostenibilidad ambiental. Todas estas funciones y tareas demandan el funcionamiento de un Estado fuerte, capaz de hacer valer los intereses generales de la sociedad por encima de los intereses de grupos particulares.

Ese rol del Estado es particularmente necesario en un contexto en el que los procesos de privatización que se han llevado a cabo en muchos países no siempre han arrojado resultados que cumplen las expectativas que se generaron inicialmente. La propuesta de corregir los fallos del proceso privatizador con más privatización difícilmente garantizará una provisión más eficiente de los servicios privatizados, a menos que esté acompañada de un marco regulatorio efectivo que promueva la competencia y proteja a los consumidores de posibles comportamientos predatorios por parte de los proveedores privados de tales servicios. Solamente un Estado fuerte puede hacer valer los derechos de los consumidores frente a posibles abusos de los grandes consorcios privados, y ejercer un efectivo control para evitar que éstos incurran en prácticas lesivas al bienestar colectivo.

*CREACIÓN DE UN ENTORNO QUE LIBERE
LA CREATIVIDAD HUMANA Y ALIENE
LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA*

La globalización puede coexistir con una gran diversidad de instituciones y culturas. La globalización no implica necesariamente homogenización, aun cuando una de las principales preocupaciones que plantea la dinámica globalizadora se refiere a los riesgos de la uniformización cultural. Adaptar las oportunidades de la globalización a la especificidad de las instituciones locales requiere, sin embargo, una buena dosis de creatividad, para trascender los paradigmas de organización social asociados convencionalmente a la globalización.

Estados Unidos es la más grande y, en ciertos aspectos, la más exitosa economía sobre el planeta. A lo largo de su historia, ha ofrecido a millones de pobres de otras naciones una oportunidad para alcanzar la prosperidad que no les fue permitida en sus países de origen. La presencia en esa

nación de más de 2 millones de salvadoreños —la cuarta parte de la población del país— constituye una pieza en esa historia.

Sin embargo, Estados Unidos no es el único modelo de éxito. Varias economías igualan e incluso superan el nivel de ingreso per cápita norteamericano al tiempo que han adoptado políticas radicalmente diferentes con resultados sociales más equitativos. Por ejemplo, países como Noruega, Bélgica, Suecia, Holanda y Japón son economías abiertas. Todas ellas presentan mucha menos desigualdad que Estados Unidos con un ingreso per cápita similar y un mayor índice de desarrollo humano. No sólo no hay un modelo definitivo de éxito, tampoco puede hablarse de una fórmula única para lograrlo. China, India y México se han globalizado durante los 1990 como resultado de programas de reforma de largo alcance, pero el contenido de tales programas ha sido diferente.

En buena medida, el éxito de esos países para insertarse en la economía global ha dependido de su capacidad para el cambio tecnológico y la innovación. Los avances alcanzados en el ámbito tecnológico durante los últimos veinte años ofrecen tremendas oportunidades para el desarrollo humano, pero aprovechar ese potencial depende de cómo se use la tecnología. En principio, el comercio y la inversión extranjera asociados a la globalización pueden ser mecanismos importantes para que países como El Salvador puedan adquirir las tecnologías y desarrollar las capacidades para innovar requeridas para competir en una economía basada en el conocimiento.

En el ámbito mundial, cerca del 75 por ciento de la transferencia tecnológica se realiza a través del comercio y 18 por ciento a través de la Inversión Extranjera Directa (IED). La evidencia disponible, sin embargo, indica que el comercio internacional y la IED hasta la fecha han hecho una contribución más bien modesta a la capacidad de El Salvador para el desarrollo tecnológico y la innovación, como lo sugieren los indicadores relativos a desarrollo tecnológico que elaboran instancias como el Foro Económico Mundial (Cuadro 1.3). Hay aún menos evidencia de la transferencia y difusión de tecnologías modernas hacia las empresas pequeñas locales.

Cuadro 1.3
**Componentes del subíndice de tecnología del Índice de Competitividad
 para el Crecimiento 2002 para El Salvador y países seleccionados ^{1/}**

País	Innovación		ICT		Transferencia tecnológica	
	Posición	Valor	Posición	Valor	Posición	Valor
Estados Unidos	1	6.62	4	6.09		
Costa Rica	36	2.68	45	3.56	7	5.37
Chile	37	2.67	33	4.37	24	4.89
Panamá	41	2.54	53	3.27	21	4.97
Rep. Dominicana	46	2.38	55	3.22	14	5.12
México	56	2.15	46	3.53	27	4.81
El Salvador	59	2.07	65	2.57	49	3.93
Nicaragua	70	1.81	75	1.89	42	4.4
Honduras	71	1.8	76	1.85	46	3.99
Guatemala	75	1.76	71	2.34	51	3.77

Nota: 1/ Sobre la base de una muestra de 80 países. Fuente: World Economic Forum 2002.

En buena medida, la transferencia y el desarrollo de tecnología se han visto dificultados por el nivel relativamente bajo de desarrollo de los recursos humanos en el país. La competencia exitosa en una economía mundial globalizante depende críticamente de la disponibilidad de una fuerza de trabajo educada y bien entrenada. Este es un requisito básico para el desarrollo de las industrias y servicios intensivos en conocimiento e información que son el eje dinamizador del proceso de globalización.

El Salvador, sin embargo, está pobremente equipado para enfrentar los retos en esta área, dada la calidad deficiente de los recursos humanos del país, lo cual constituye un factor contribuyente a la pérdida de competitividad y el deterioro económico. La base de destrezas es poco profunda y estrecha. Aunque los niveles de escolaridad de la población adulta han mejorado a través del tiempo, la escolaridad alcanzada todavía es baja dado el bajo nivel inicial. En 1960 la población adulta de El Salvador contaba con una escolaridad promedio de 1.7 años (Barro y Lee, 2000), situándose dentro de los países latinoamericanos con menores niveles educativos. Para 2002 la escolaridad de los adultos alcanzó 5.9 años. Por su parte, la escolaridad de la Población Económicamente Activa (PEA) de El Salvador, tanto urbana como rural, es una de las más bajas de

América Latina, situándose únicamente por encima de algunos países centroamericanos (Guatemala, Nicaragua y Honduras) y de Brasil.

Cuadro 1.4
**Escolaridad promedio de la PEA
 de 15 años y más en América Latina**

País	Urbana	Rural
Argentina 1/	10.5	
Bolivia 1/	9.6	4.1
Brasil 2/	7.3	3.5
Chile 1/	11	7.2
Colombia 2/	8.9	5.1
Costa Rica 1/	9.2	6.6
Ecuador 1/	9.8	5.6
El Salvador 1/	8.3	3.9
Guatemala 3/	6.7	2.5
Honduras 2/	7.2	3.8
México 1/	9.4	5.7
Nicaragua 2/	7.1	3.5
Panamá 2/	10.6	7.1
Paraguay 2/ 4/	9.5	5.2
Uruguay 1/	9.3	
Venezuela 1/	8.5	

Nota: 1/ 2000; 2/ 1999; 3/ 1998; 4/ Asunción
 Fuente: Panorama Social de América Latina 2001-2002, CEPAL

Como un fenómeno general en muchos países en desarrollo, la evidencia sugiere que la globalización ha expandido las oportunidades laborales para las mujeres, especialmente las oportunidades para encontrar trabajos que no hubieran estado disponibles para ellas bajo otras circunstancias, especialmente en la manufactura y los servicios. En el caso de El Salvador, la recomposición de la estructura de la fuerza laboral por género se habría reflejado en un aumento de la participación femenina en la PEA de 36 a 40 por ciento durante 1991-2001.

Al igual que en otros países de la región, uno de los ejes principales de la apertura exportadora impulsada en El Salvador durante los años 1990 ha sido la maquila, predominantemente textil. Por ser intensivo en fuerza de trabajo, este rubro se ha convertido en una fuente importante de empleo para el país, aunque los mecanismos de transferencia tecnológica inherentes a tal actividad no sean particularmente pujantes. No obstante ello, subsiste la interrogante de si la maquila debería constituir el eje en torno al cual habría que articular la estrategia óptima a la que El Salvador aspira para dinamizar su sector externo y reencontrar la ruta del crecimiento sostenido. Sobre-dimensionar las ventajas de ese rubro específico podría dejar al país atrapado en un estilo de desarrollo en el que su fuente última de ventajas competitivas serían los bajos salarios.

LA ERA DE LAS REDES Y LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN

La globalización no está integrando solamente los circuitos de capital y comercio; también ha permitido intensificar los contactos entre ideas, normas, culturas y valores. A este respecto también, la globalización es espada de dos filos.

Por una parte, la globalización puede involucrar dinámicas tendientes a erosionar los valores tradicionales, debilitar las instituciones domésticas y desarraigar a las comunidades locales. Puede contribuir a la alienación cultural y a la subvaloración o incluso rechazo de activos sociales y culturales que han sido construidos durante siglos. La homogenización cultural facilitada por la globalización encuentra una de sus expresiones principales en el comportamiento abiertamente materialis-

ta y consumista de los sectores sociales de mayores recursos.

Por otra parte, la globalización ha posibilitado que los contactos entre los pueblos y sus culturas —sus ideas, valores y modos de vida— hayan estado creciendo y profundizándose de maneras sin precedentes. A la vez, la cultura se ha constituido en algo económicamente importante. Un estudio de la UNESCO muestra que el comercio mundial de bienes con contenido cultural —material impreso, literatura, música, artes visuales, cine y fotografía, equipo de radio y televisión— se triplicó entre 1980 y 1991, de \$67 a \$200 miles de millones.

Los vehículos de este comercio en bienes culturales son las nuevas tecnologías. La tecnología de comunicación satelital de mediados de los 1980 dio paso a un nuevo y poderoso medio de alcance global y a redes globales de medios de comunicación como CNN. El lanzamiento en 1990 de la red mundial de la Internet, seguida por la distribución gratuita de Netscape en 1994, posibilitó que una tecnología establecida para la comunidad científica, pero poco conocida por el público, se convirtiera en un instrumento amigable para un número creciente de usuarios que transformó la interacción social.⁴ Ello no sólo trajo un acceso más amplio a más bajo costo sino también una nueva estructura de la comunicación, permitiendo la transferencia simultánea de información en palabras, números e imágenes a cualquier lugar en todo el mundo, haciendo posible la interacción a distancia en tiempo real.⁵ El desarrollo de la Internet ha contribuido así a difundir cultura a lo largo del mundo, sobre una infraestructura expandida de telecomunicaciones basada en fibras ópticas y antenas parabólicas. La tecnología de las comunicaciones coloca esta era de globalización aparte de cualquier otra. La Internet, los teléfonos celulares y las redes satelitales han encogido el espacio y tiempo. La conjugación de las computadoras con las comunicaciones desató una explosión sin precedentes en cuanto a maneras de comunicarse a comienzos de los 1990. Desde entonces, tremendas ganancias de productividad, costos declinantes y redes de computadoras rápidamente crecientes han transformado el sector de las computadoras y las comunicaciones. Si la industria automot-

Para un país como El Salvador, la promoción de las empresas pequeñas y medianas puede constituir un mecanismo para resguardarse mejor contra los posibles efectos adversos de la globalización y, particularmente, para generar empleo y aumentar los niveles de vida de los sectores sociales más desprotegidos.

vilística hubiera experimentado el mismo crecimiento de productividad, un automóvil en la actualidad costaría 3 dólares. Estas innovaciones en la tecnología de las comunicaciones han transformado las posibilidades para construir tejidos de interco-nexión social a través del mundo, lanzando una era de redes globales de información. El conocimiento es el nuevo activo: más de la mitad del PIB en los países más grandes de la OECD está basado sobre el conocimiento.

La tecnología de la información y las comunicaciones pueden ser una tremenda fuerza para el desarrollo humano de todos aquellos conectados, proveyendo información, posibilitando un mayor “empoderamiento” y elevando la productividad. Los costos declinantes de tal tecnología han facilitado que una diversidad de voces y culturas salgan al aire y se difundan por todo el globo. Sin embargo, aun cuando los sistemas de telecomunicaciones estén instalados y sean en principio accesibles a cualquiera, las personas tendrán poco acceso a la sociedad de las redes si no saben leer (18 por ciento de los salvadoreños) o viven en la pobreza (43 por ciento) —o simplemente carecen de las destrezas computacionales básicas—.

El *Informe sobre Desarrollo Humano 1999* (PNUD, 1999) sostiene que “la globalización ha acelerado el progreso de la humanidad al abrir la vida de la gente a la cultura y a la corriente de ideas y conocimientos. Lamentablemente, el mercado sólo hace ciudadanos mundiales a quienes pueden pagárselo. Una elite profesional a escala mundial tiene ahora fronteras bajas, pero para miles de millones de otras personas las fronteras son tan altas como siempre”. Añade que “las barreras geográficas para las comunicaciones se han esfumado, pero ha surgido una nueva barrera invisible que, como lo dice su nombre, se asemeja a una telaraña a escala mundial, que envuelve a los conectados y de manera silenciosa —casi imperceptible— excluye al resto”.

En la mayoría de naciones en desarrollo, solamente una minoría privilegiada dispone de acceso a las posibilidades de la informática (2 por ciento de la población mundial). El 90 por ciento de los usuarios de América Latina pertenece a los estratos sociales de más altos ingresos. En El Salvador, solamente 5.1 por ciento de los hogares dispone de computadora y 2.3 por

ciento están conectados a la Internet. El ingreso familiar promedio de tales hogares es de casi US\$1,600 mensuales, esto es, casi cuatro veces el ingreso de un hogar promedio. Comprar una computadora le exigiría a un trabajador salvadoreño que devengue el salario mínimo, disponer de su ingreso salarial completo de seis meses, comparado con sólo un mes de salario para el estadounidense promedio.

Por tanto, el acceso masivo a las posibilidades de la conectividad que ofrecen las redes de telecomunicaciones y computadoras debiera sustentarse en políticas que favorezcan el acceso de grupos y no tanto de usuarios individuales. El concepto de una computadora por hogar no es realista en la mayoría de países subdesarrollados, especialmente en las áreas rurales y entre las comunidades pobres. Un enfoque más apropiado es el de crear centros comunitarios multimedia o telecentros al estilo del modelo de Infocentros desarrollado en El Salvador. No debe perderse de vista que proporcionar acceso a la tecnología de la informática y las telecomunicaciones implica algo más que proporcionar computadoras. Los telecentros necesitan ser centros de entrenamiento de habilidades y de construcción de capacidades. Tales destrezas empiezan en la escuela, lo cual remite de nuevo al tema de la importancia de consolidar una base educativa que posibilite el acceso masivo de la población a las oportunidades que ofrecen las redes de información globales.

VULNERABILIDADES Y NECESIDAD DE UN ENFOQUE DE GESTIÓN DE RIESGOS

Entrelazados con las oportunidades que ofrece para aumentar los niveles de bienestar, la globalización trae aparejados también nuevos y más variados riesgos para el desarrollo humano. Estos riesgos están en gran medida asociados con la mayor apertura de las economías y, por consiguiente, su mayor vulnerabilidad ante los efectos de contagio de crisis financieras, la ocurrencia de “shocks” adversos de oferta y demanda o, simplemente, la mayor competencia en los mercados de bienes y servicios. La materialización de tales riesgos y la magnitud de sus efectos depende, sin embargo, del marco de instituciones y políticas que intermedian la relación de los países con la economía global.

En ausencia de una red de servicios sociales eficientes, la globalización puede fácilmente conducir a una mayor desigualdad dentro de un país y a reproducir la transferencia intergeneracional de la pobreza. La participación del Estado para garantizar esa red de servicios sociales eficientes es también fundamental.

“ En el decenio de los 90 ocurrieron en el mundo tres veces más desastres naturales que en toda la década de los 60 y el costo de los daños causados se multiplicó por nueve... Tan sólo en 1998, los daños ocasionados por desastres de origen climático excedieron el costo total de todos los desastres ocurridos durante los años 80. América Latina fue una de las regiones más afectadas...” (Vargas, 2002).

Uno de los principales focos de riesgo asociados con la dinámica globalizadora se refiere a la degradación ambiental, la cual constituye un fenómeno particularmente severo en los países pobres, a los cuales muchas veces no les queda otra alternativa que esquilmar el medio ambiente para poder competir en los mercados internacionales. Sin embargo, los riesgos de la globalización no se limitan a las amenazas contra el medio ambiente. También involucran los riesgos asociados con la enfermedad y la desnutrición, el analfabetismo, el desempleo, la desigualdad del ingreso, la violencia, la marginación y la exclusión social.

La mayor vulnerabilidad de los pobres frente a los shocks potenciales que pueden originarse, ya sea por crisis económicas o situaciones de desastre natural, radica precisamente en la precariedad de las condiciones generales de vida que enfrentan cotidianamente. Es por ello que el impacto de la mayor parte de los problemas ambientales suele ser más severo sobre los sectores sociales de menores ingresos, quienes están menos protegidos contra recursos contaminados y son más vulnerables ante eventos naturales catastróficos. A su vez, la pobreza tiene un efecto pernicioso sobre el medio ambiente, ya que las condiciones socioeconómicas que enfrentan los hogares pobres (falta de acceso a capital, educación y activos como la tierra) limitan los incentivos para conservar los escasos recursos disponibles y para efectuar inversiones cuyos beneficios se reciben a mediano o largo plazo. La pobreza, la degradación ambiental y la vulnerabilidad ante desastres son variables que suelen estar inextricablemente interrelacionadas.⁶

En general, la escasez de recursos determina una débil capacidad para establecer mecanismos de prevención y gestión de riesgos, cualquiera que sea la fuente generadora de éstos (catástrofe natural, impacto adverso de los términos de intercambio, políticas económicas domésticas, etc.). Los pobres sufren a menudo condiciones más precarias de salud, tienen oportunidades de empleo más restringidas, menor acceso a educación y disponen de menores ingresos o activos que les permitan amortiguar el impacto de un desastre.⁷ La evidencia empírica sobre la coincidencia de altas tasas de muertos y damnificados por desastres y bajos niveles de ingreso nacional revela palmariamente cómo la pobreza a nivel nacional hace a ciertos países más vulnerables que otros ante situaciones de desastre.

Tal situación tiene implicaciones importantes de política pública para el país. La necesaria inversión que debe hacerse en la mitigación y prevención de desastres no producirá beneficios sensibles a menos que incluya un énfasis en la reducción de la vulnerabilidad de los pobres ante situaciones de riesgo. Puesto que los niveles de pobreza son más extendidos en las zonas rurales, una estrategia viable de gestión de riesgos involucra a la vez estrechos vínculos con los programas de combate a la pobreza y con el diseño de una estrategia efectiva de desarrollo rural, que incluya como un componente fundamental la descentralización de la inversión pública y su focalización en las regiones de más alta vulnerabilidad.

CONCLUSIÓN

La inserción del país en la dinámica de globalización podría contribuir a reducir la pobreza en la medida en que propicie tasas más altas de crecimiento y que este crecimiento se difunda ampliamente. A medida que los países de bajos ingresos se insertan en los mercados de manufacturas y servicios, los pobres pueden salir de la vulnerabilidad de la pobreza rural hacia mejores trabajos. Además de estos desplazamientos estructurales de la fuerza laboral, la integración a la economía global tiene el potencial de elevar la productividad del trabajo. La evidencia muestra que trabajadores con las mismas habilidades son menos productivos y ganan menos en

economías subdesarrolladas que en economías avanzadas. La integración a los mercados internacionales tiende a reducir esas brechas, aun cuando los países ricos mantengan todavía barreras significativas contra los productos de los países pobres, inhibiendo esa integración reductora de la pobreza.

El rápido crecimiento registrado por los nuevos globalizadores ilustra bien las oportunidades que tal proceso ofrece para la implementación de políticas redistributivas en favor de los pobres. Por ejemplo, programas diseñados específicamente para promover empleo no agrícola pueden ayudar

a la gente que habita en las áreas rurales. Por otra parte, sin embargo, existen ciertas circunstancias predecibles bajo las cuales la apertura probablemente aumentará la desigualdad —sobre todo cuando existe gran inequidad en la base educativa— a menos que sea compensada con otras políticas. En tales circunstancias, promover la educación, particularmente de los pobres, no sólo resulta conducente a una mayor igualdad, sino que también fortalece el crecimiento de la productividad y mejora la capacidad para aprovechar las oportunidades de la globalización.

INTRODUCCIÓN

El Salvador se ha adentrado en la globalización con una débil acumulación en materia de desarrollo humano y altos niveles de pobreza y desigualdad. Países como Chile y Costa Rica presentaban ya hace veinticinco años un nivel de desarrollo humano similar, y niveles de pobreza y desigualdad inferiores a los alcanzados por El Salvador en la actualidad. El conflicto bélico de los años 80 se convirtió en un importante obstáculo para avanzar con más rapidez. De hecho, el estallido del conflicto tuvo sus raíces, en buena medida, en el bajo nivel de desarrollo humano y los elevados niveles de pobreza y desigualdad que el país ya mostraba a finales de los 1970. Ese estado de cosas respondía a la lógica fundamental con la que funcionaba el modelo económico imperante. Para una economía basada en la agroexportación de productos tradicionales, invertir en la gente no era un requisito de eficiencia y competitividad.

Desde entonces a la fecha, el país ha experimentado avances apreciables en una variedad de indicadores económicos y sociales. Pero la magnitud de los rezagos sociales acumulados históricamente ha sido tal que esos avances no han sido suficientes para cerrar las brechas que separan a El Salvador de sus principales competidores en la economía global. Esos avances tampoco han sido suficientes como para cerrar las diferencias abismales que, al interior del país, han aislado a vastos sectores de la población de los beneficios del desarrollo, generando posibilidades de acceso a las oportunidades de la globalización dramáticamente dispares para unos y otros grupos sociales. Como se detalla más adelante, el estado del desarrollo humano y pobreza en El Salvador está atravesado por profundas asimetrías. El cálculo de los indicadores de desarrollo humano del PNUD, así como los diversos indicadores sobre pobreza de

ingresos y desigualdad, permiten revelar parcialmente la magnitud de algunas de esas asimetrías, particularmente en lo relativo a las diferencias entre hombres y mujeres en oportunidades económicas y acceso al desarrollo; y a las disparidades en ingresos, acceso a servicios sociales básicos y desarrollo humano en general entre la población urbana y la rural, entre departamentos, y entre municipios. Mientras algunos municipios como Antiguo Cuscatlán presentan niveles de ingreso per cápita y logros educativos que los colocarían por encima al nivel de países de desarrollo humano alto como Costa Rica y Chile, otros municipios como Nahuizalco (Sonsonate) y San Francisco Menéndez (Ahuachapán) muestran un desarrollo humano por debajo al de Guatemala y Nicaragua.

Otras estimaciones también realizadas en este Capítulo, utilizando parámetros oficiales, indican que la pobreza de ingresos en El Salvador ha disminuido sustancialmente durante los últimos 10 años, aunque tal vez no en las dimensiones que reportan los cálculos estadísticos, debido a que se continúan utilizando ciertos supuestos metodológicos que han perdido alguna vigencia. Las reducciones en la pobreza, por su parte, se explican por el efecto combinado de una diversidad de factores tales como: los elevados niveles de crecimiento económico registrados especialmente durante el primer quinquenio de los años 1990, el esfuerzo deliberado del gobierno por aumentar la proporción del presupuesto país y del PIB destinada a gasto social, la introducción de ciertos fondos y programas sociales innovadores a favor de los sectores más pobres, y las estrategias que la misma población pobre impulsa para salir de su situación. Dentro de estas últimas, merecen una atención especial las migraciones internacionales y las remesas, cuyo impacto social parece haber superado al del conjunto de políticas públicas.

Durante los últimos 13 años El Salvador ha logrado avances apreciables en su nivel de desarrollo humano, pero debido a que otros países también lo han hecho, su posicionamiento relativo apenas ha mejorado.

Con todo, las estimaciones indican que al menos cuatro de cada diez habitantes en El Salvador sobreviven en condiciones de pobreza y que los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso están aumentando. Esto permite concluir que ambos temas, el combate a la pobreza y la reducción de las desigualdades, continúan estando entre los principales desafíos que tiene el país en su ruta hacia mayores niveles de desarrollo humano. Para enfrentar estos desafíos se vuelve necesario reflexionar sobre la necesidad de diseñar e implementar una estrategia nacional de reducción de la pobreza como prioridad nacional. Sin una estrategia de este tipo, El Salvador difícilmente podrá aprovechar plenamente esa abundante riqueza potencial que existe dentro de su gente y que es la base en estos tiempos de globalización para construir ventajas competitivas y para alcanzar altos niveles de desarrollo humano.

Elevar el nivel de desarrollo humano del país implicaría el doble esfuerzo de atenuar las asimetrías existentes entre los departamentos de mayor y menor desarrollo relativo pero, sobre todo, cerrar las brechas considerables en desarrollo humano entre las áreas urbanas y rurales.

ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN 2002

Desde que fue publicado el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* por vez primera, en 1990, el PNUD ha desarrollado y preparado varios índices compuestos para medir diferentes aspectos del desarrollo humano. Estos índices incluyen el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de desarrollo relativo al género (IDG), el índice de potenciación de género (IPG) y el índice de pobreza humana (IPH).

En El Salvador, la oficina local del PNUD efectuó en 1997 una primera estimación del nivel de desarrollo humano del país mediante el cálculo del IDH desagregado por departamento, género y área rural-urbana, con base en información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 1996. El resultado de ese esfuerzo pionero fue el *Informe sobre los índices de desarrollo humano en El Salvador*. Posteriormente, el *Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador 2001* (IDHES 2001) actualizó el IDH a partir de la EHPM de 1999, a la vez que añadió al cálculo de dicho indicador la estimación del IDG, el IPG y el IPH, los cuales no fueron incluidos en el Informe de 1997.

El propósito de este capítulo es efectuar una nueva actualización de los indicadores de desarrollo humano en El Salvador a

partir de la información contenida en la EHPM de 2002. Esta actualización permitiría en principio realizar un análisis comparativo de los avances y/o retrocesos alcanzados en el país en materia de desarrollo humano entre 1999 y 2002, desagregados por departamento, por género y por área (rural o urbana).

El IDHES 2001 fue elaborado en un contexto en el que el país acababa de ser golpeado por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001, que dejaron una secuela de grandes pérdidas económicas y, sobre todo, sociales, afectando aproximadamente a la cuarta parte de la población del país.¹ En dicho Informe se realizó un primer esfuerzo de cuantificación del impacto de los terremotos sobre el estado del desarrollo humano del país a partir de información todavía fragmentaria y preliminar. Transcurridos más de dos años desde la ocurrencia de los sismos, y con la disponibilidad de la información recogida en la EHPM de 2002, es posible evaluar sobre bases más sólidas hasta qué punto las condiciones de desarrollo humano del país se vieron afectadas por los terremotos.

Adicionalmente, el presente capítulo incluye también un esfuerzo preliminar de desagregación de los indicadores de desarrollo humano para 40 de los municipios más grandes del país, para los cuales la información estadística disponible permite calcular tales indicadores con márgenes aceptables de error. Este primer esfuerzo de “municipalización” del cálculo de los índices de desarrollo humano –el cual habría que continuar ampliando en la medida en que se genere la información relevante de otros municipios– reviste particular importancia como un insumo para elaborar un mapa más detallado de las brechas locales y regionales en el desarrollo humano del país y, por consiguiente, como un instrumento para identificar las áreas que requieren mayor atención y focalización de las iniciativas gubernamentales y privadas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población.

EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)

Desde el primer Informe Mundial sobre Desarrollo Humano publicado en 1990, el PNUD ha manejado un concepto integral del desarrollo que va más allá de otros indicadores sinópticos, como el Producto

Interno Bruto (PIB), que no logran incorporar adecuadamente la multidimensionalidad del desarrollo humano. De acuerdo con la conceptualización del PNUD, el desarrollo implica la ampliación de las oportunidades y libertades de las personas con respecto a la salud, la nutrición, el acceso al conocimiento, el acceso a servicios básicos como el agua potable, la electricidad y las comunicaciones, y el disfrute de libertades civiles, sociales y culturales, que lleven a una vida plena; esto es, al goce de una existencia saludable, duradera y con un nivel de vida decoroso, en un marco de equidad entre los diferentes grupos sociales, entre hombres y mujeres, y entre las diversas generaciones.

Si bien este concepto de desarrollo humano es mucho más profundo y rico que lo que se puede captar en cualquier índice compuesto, o incluso en un conjunto detallado de indicadores estadísticos, la medición del progreso (o retroceso) alcanzado por una sociedad en su desarrollo humano puede ser más efectiva si se cuenta con un instrumento relativamente simple. A tal efecto, el PNUD ha diseñado los indicadores mencionados más arriba (IDH, IDG, IPG, IPH).

El primero y más citado de ellos, el IDH, mide los logros promedio de un país o región en tres dimensiones básicas del desarrollo humano:

- i La posibilidad de disfrutar de una vida larga y saludable;
- ii La capacidad de adquirir conocimientos y destrezas que le permitan a una persona participar creativamente en la vida; y
- iii El logro de un nivel decente de vida.

La primera de esas dimensiones se mide a través de la esperanza de vida al nacer, la cual no es simplemente una expresión de la longevidad de los individuos sino que también refleja las condiciones generales de nutrición y salud de una sociedad.

La capacidad de adquirir conocimientos se mide a través de un índice del nivel educacional que, a su vez, combina dos componentes: el índice de alfabetización de adultos y el índice de matriculación combinada, que se calcula sobre la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria.

La tercera dimensión del desarrollo humano –el logro de un nivel “decente” de vida– es quizá la más difusa de las tres y,

por tanto, la más difícil de medir. Convencionalmente, el PNUD ha utilizado como una variable proxy de esta dimensión el ingreso per cápita, el cual entra en el IDH en sustitución de todas las dimensiones del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos. Operativamente, el ingreso per cápita se expresa mediante el PIB per cápita, ajustado en términos de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) que permite determinar el número de unidades de la moneda de un país necesarias para adquirir la misma canasta representativa de bienes y servicios que un dólar norteamericano adquiriría en Estados Unidos.

Una vez calculados el índice de esperanza de vida, el índice del nivel educacional y el índice del PIB, el IDH se calcula como el promedio simple de los tres (véase el Apéndice Técnico para los detalles).

De acuerdo con el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2003*, en términos del IDH El Salvador se encuentra colocado en la posición 105 entre 175 países, con un valor de 0.719 de este indicador.² Este valor reflejaría un nivel de desarrollo humano similar al de Cabo Verde, China e Irán, y ligeramente superior al de Argelia, Moldavia y Vietnam. En términos comparativos con los países con los cuales El Salvador compete más directamente, o con los cuales está más vinculado en virtud de su vecindad geográfica o de la magnitud de sus intercambios comerciales, el nivel de desarrollo humano del país es igualmente modesto (Cuadro 2.1). Durante los últimos 13 años El Salvador ha logrado avances apreciables en su nivel de desarrollo humano, pero debido a los avances de otros países, su posicionamiento relativo apenas ha mejorado (Cuadro 2.2). Ello, no ensombrece los logros de El Salvador con respecto a la situación prevaleciente años atrás.

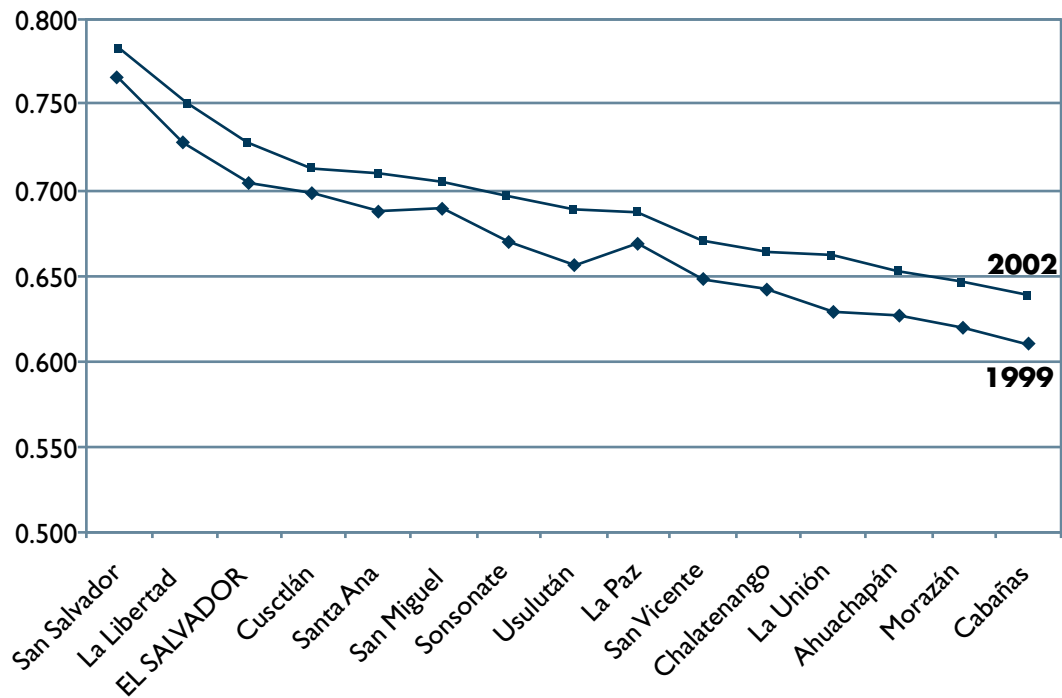
La actualización del IDH con los datos de la EHPM de 2002 muestra una mejoría general con respecto al nivel de desarrollo humano que el país presentaba en 1999 (Gráfica 2.1). Asimismo, en la desagregación del IDH, todos los departamentos del país registraron una mejoría relativa en los diversos componentes de dicho indicador; sin embargo, el posicionamiento relativo de los departamentos en el IDH de 2002 es bastante consistente con la clasificación de 1999 (Cuadro 2.3).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), mide los logros promedio de un país o región en tres dimensiones básicas del desarrollo humano:

- La posibilidad de disfrutar de una vida larga y saludable;**
- La capacidad de adquirir conocimientos y destrezas que le permitan a una persona participar creativamente en la vida;**
- y el logro de un nivel decente de vida.**

Gráfico 2.1

Comparación del IDH a nivel nacional y por departamento según años 1996, 1999 y 2002



Fuente: Elaboración propia con base en las EHPM de 1999 y 2002

San Salvador (0.783) ocupa el primer lugar, seguido por La Libertad (0.752). Con excepción de algunos cambios menores (Santa Ana y San Miguel intercambiaron las posiciones cuarta y quinta, y Usulután y La Paz los lugares séptimo y octavo) el resto de departamentos mantuvo la posición relativa que ocupaban en 1999.

Los valores del IDH de 2002 sugieren, por otra parte, que las brechas en desarrollo humano entre los diferentes departamentos han tendido a reducirse con respecto a 1999, aunque a un ritmo lento. Aun cuando ningún departamento del país ha alcanzado todavía un nivel de desarrollo humano que pueda considerarse como “alto” de acuerdo con el criterio de PNUD (IDH igual o superior a 0.800), ninguno presentó tampoco un IDH que cayera en el rango considerado como de “desarrollo humano bajo” (IDH menor que 0.500).

En términos comparativos con la clasificación mundial del IDH reportado en el *Informe Mundial sobre desarrollo humano 2003*, los dos departamentos con los valores más altos del IDH, San Salvador y La Libertad, quedarían ubicados en torno a las posiciones 61 y 82, respectivamente. Ello colocaría a San Salvador, en términos de su nivel de desarrollo humano, en pie de igualdad con países como Colombia y Brasil; mientras que La Libertad quedaría ubicada al nivel de Perú, y Paraguay. En el extremo inferior, Cabañas ocuparía la posición 122, levemente por encima de países como Nicaragua (Cuadro 2.4). En general, los departamentos de menor desarrollo humano en El Salvador están aproximadamente al nivel promedio de Guatemala, Honduras y Nicaragua.³ Examinando cada componente del IDH, la esperanza de vida presenta menos dispersión entre los departamentos del país.

Cuadro 2.1

Cuadro Comparativo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para El Salvador y una muestra de países. Año 2001.

Posición	País	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetismo adulto	Tasa de matriculación combinada	PIB por capital (PPP US\$)	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice de PIB	IDH
Desarrollo humano alto									
7	Estados Unidos	76.9	99.0	94.0	34,320	0.865	0.973	0.974	0.938
42	Costa Rica	77.9	95.7	66.0	9,460	0.882	0.858	0.759	0.833
43	Chile	75.8	95.9	76.0	9,190	0.847	0.893	0.755	0.831
55	México	73.1	91.4	74.0	8,430	0.802	0.856	0.740	0.799
Desarrollo humano medio									
59	Panamá	74.4	92.1	75.0	5,750	0.823	0.864	0.676	0.788
94	Rep. Dominicana	66.7	84.0	74.0	7,020	0.695	0.807	0.710	0.737
105	El Salvador	70.4	79.2	64.0	5,260	0.757	0.741	0.661	0.720
115	Honduras	68.8	75.6	62.0	2,830	0.730	0.711	0.558	0.666
119	Guatemala	65.3	69.2	57.0	4,400	0.672	0.651	0.632	0.652
121	Nicaragua	69.1	66.8	65.0	2,450	0.735	0.662	0.534	0.644

Fuente: PNUD (2003).

Cuadro 2.2

Tendencia del IDH de El Salvador y una muestra de países. Años 1975-2001.

Posición	País	1975	1980	1985	1990	1995	2001
Desarrollo humano alto							
7	Estados Unidos	0.864	0.883	0.896	0.911	0.923	0.937
42	Costa Rica	0.749	0.774	0.776	0.794	0.815	0.832
43	Chile	0.700	0.735	0.752	0.780	0.811	0.831
55	México	0.684	0.729	0.748	0.757	0.771	0.800
Desarrollo humano medio							
59	Panamá	0.710	0.729	0.744	0.745	0.768	0.788
94	Rep. Dominicana	0.625	0.654	0.675	0.683	0.703	0.737
105	El Salvador	0.595	0.595	0.614	0.653	0.692	0.719
115	Honduras	0.522	0.571	0.603	0.626	0.648	0.667
119	Guatemala	0.514	0.551	0.563	0.587	0.617	0.652
121	Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.643

Nota: n.d. no disponible.

Fuente: PNUD (2003)

Cuadro 2.3

Cuadro comparativo de los componentes del IDH de 1999 y 2002.

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización de adultos		Tasa de matriculación combinada		PIB per cápita (SPPA)	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
San Salvador	71.4	72.1	90.7	91.0	70.9	71.1	5,954	7,468
La Libertad	70.2	70.8	83.1	84.7	65.2	67.9	5,121	6,632
EL SALVADOR	69.7	70.4	80.4	81.7	62.6	64.9	4,142	5,260
Cuscatlán	69.2	69.9	84.0	83.3	63.0	66.5	3,335	3,919
Santa Ana	71.0	71.5	77.8	79.0	57.1	58.5	3,356	4,312
San Miguel	70.0	70.6	76.1	77.1	64.3	66.6	3,526	4,035
Sonsonate	69.9	70.6	74.8	76.5	54.1	60.1	3,252	4,019
Usulután	69.6	70.2	69.3	74.7	61.2	61.4	2,789	3,860
La Paz	68.2	68.8	77.1	78.6	60.6	61.7	3,020	3,669
San Vicente	66.8	67.5	74.2	77.1	60.7	61.9	2,671	3,210
Chalatenango	66.0	66.7	74.1	73.7	61.6	64.5	2,578	3,419
La Unión	68.4	69.1	64.6	67.1	52.3	57.5	2,803	3,896
Ahuachapán	68.3	68.9	70.8	71.9	50.0	56.1	2,242	2,813
Morazán	66.0	66.7	66.7	65.8	57.7	62.6	2,475	3,526
Cabañas	65.4	66.1	66.7	69.8	58.5	60.7	2,191	2,852
Departamento	Índice de longevidad		Índice de nivel educacional		Índice de ingreso		IDH	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
San Salvador	0.773	0.785	0.841	0.844	0.682	0.720	0.765	0.783
La Libertad	0.753	0.764	0.772	0.791	0.657	0.700	0.727	0.752
EL SALVADOR	0.745	0.757	0.744	0.761	0.622	0.661	0.704	0.726
Cuscatlán	0.737	0.748	0.770	0.777	0.585	0.612	0.697	0.713
Santa Ana	0.767	0.775	0.709	0.722	0.586	0.628	0.687	0.708
San Miguel	0.750	0.760	0.722	0.736	0.595	0.617	0.689	0.704
Sonsonate	0.748	0.760	0.679	0.711	0.581	0.616	0.669	0.696
Usulután	0.743	0.753	0.666	0.702	0.555	0.610	0.655	0.689
La Paz	0.720	0.730	0.716	0.730	0.569	0.601	0.668	0.687
San Vicente	0.697	0.708	0.697	0.720	0.548	0.579	0.647	0.669
Chalatenango	0.683	0.695	0.699	0.706	0.542	0.590	0.642	0.663
La Unión	0.723	0.735	0.605	0.639	0.556	0.611	0.628	0.662
Ahuachapán	0.722	0.732	0.638	0.666	0.519	0.557	0.626	0.652
Morazán	0.683	0.695	0.637	0.647	0.536	0.595	0.619	0.646
Cabañas	0.673	0.685	0.640	0.667	0.515	0.559	0.609	0.637

Fuente: Elaboración propia con base en las EHPM de 1999 y 2002.

La esperanza de vida en San Salvador (72.1), Santa Ana (71.5), La Libertad (70.8), San Miguel (70.6) y Sonsonate (70.6) se encuentra por encima del promedio nacional (70.4). Sin embargo, la diferencia entre los departamentos con la mayor esperanza de vida (San Salvador) y la menor (Cabañas) no ha variado desde 1999, de modo que un habitante de San Salvador puede esperar vivir en promedio 6 años más que uno de Cabañas.

En lo que respecta al índice del nivel educacional, San Salvador (0.844) es el único departamento con un valor de dicho índice mayor a 0.800, aventajando holgadamente al resto de departamentos. Además de San Salvador, solamente La Libertad (0.791) y Cuscatlán (0.777) superan el promedio nacional (0.761). En el extremo opuesto, Cabañas (0.667), Ahuachapán (0.666), Morazán (0.647) y La Unión (0.639) ocuparon las últimas cuatro posiciones en la clasificación nacional. Si bien la brecha educacional entre departamentos ha disminuido con respecto a 1999, todavía persisten diferencias significativas en esta área. Así, 91 de cada 100 pobladores de San Salvador mayores de 15 años de edad saben leer y escribir, comparados con solamente 66 de cada 100 habitantes de Morazán. Por su parte, la brecha entre las tasas de matriculación bruta combinada de San Salvador y Ahuachapán ha disminuido de casi 21 puntos porcentuales a 15 puntos porcentuales entre 1999 y 2002, pero sigue siendo en todo caso considerable.

En términos del índice de ingreso, los cinco departamentos mejor posicionados son San Salvador (0.720), La Libertad (0.700), Santa Ana (0.628), San Miguel (0.617) y Sonsonate (0.616), aunque solamente los dos primeros superan el promedio nacional (0.661). Los departamentos con menor ingreso son Morazán (0.595), Chalatenango (0.590), San Vicente (0.579), Cabañas (0.559) y Ahuachapán (0.557). El PIB per cápita (\$PPA) de un habitante promedio de San Salvador en 2002 era \$7,468, esto es, casi 2.7 veces el PIB per cápita promedio de un poblador de Ahuachapán (\$2,813).

Al analizar el IDH con vistas a detectar algún posible patrón de diferenciación geográfica, los resultados muestran que los tres departamentos que presentan los mayores valores del índice (San Salvador, 0.783; La Libertad, 0.752; y Cuscatlán, 0.713) están localizados en el centro del

país, seguidos por Santa Ana (0.708) en el occidente y por San Miguel (0.704), en el oriente. En el otro extremo de la clasificación, los departamentos que presentan los niveles más bajos de desarrollo humano se ubican en la zona norte del país (Chala-

Cuadro 2.4
Clasificación mundial del IDH 2002

DESARROLLO ALTO	POSICION	IDH
Noruega	1	0.944
Estados Unidos	7	0.937
Canadá	8	0.937
Costa Rica	42	0.832
Chile	43	0.831
México	55	0.800
DESARROLLO MEDIO		
Panamá	59	0.788
San Salvador		0.783
Colombia	64	0.779
Brasil	65	0.777
Belice	67	0.776
Perú	82	0.752
La Libertad		0.752
Paraguay	84	0.751
República Dominicana	94	0.737
Ecuador	97	0.731
Cuscatlán		0.713
Santa Ana		0.708
San Miguel		0.704
Sonsonate		0.696
Usulután		0.689
La Paz		0.687
Bolivia	114	0.672
San Vicente		0.669
Honduras	115	0.667
Chalatenango		0.663
La Unión		0.662
Guatemala	119	0.652
Ahuachapán		0.652
Morazán		0.646
Nicaragua	121	0.643
Cabañas		0.637

Nota: Los valores del IDH para los departamentos de El Salvador han sido calculados con base en la información de la EHPM de 2002. Los valores del IDH de los otros países son los reportados en el Informe Mundial Sobre Desarrollo Humano 2003 de PNUD, con base en datos de 2001. Fuente: PNUD (2003).

tenango, 0.663; Cabañas, 0.637) pero también en el occidente (Ahuachapán, 0.652) y en la zona oriental (La Unión, 0.662; Morazán, 0.646). Por tanto, la evidencia no parece indicar una correlación entre área geográfica y nivel de desarrollo humano por departamento.

Lo que sí resulta palpable son las asimetrías en desarrollo humano entre las áreas urbanas y rurales del país (Cuadro 2.5). Este fenómeno ya podía apreciarse en los indicadores de desarrollo humano en 1999, y desde entonces no se ha avanzado lo suficiente.

El valor promedio del IDH de las áreas urbanas es 0.781, frente a un valor promedio de 0.632 para las áreas rurales, lo cual arroja una brecha urbano-rural de 0.149. Esta cifra es ligeramente superior a la brecha de 0.146 existente entre el departamento con el valor mayor del IDH (San Salvador) y el departamento con menor IDH (Cabañas). La marcada diferencia entre el IDH urbano y el IDH rural se reproduce en cada uno de los componentes de dicho indicador. Aun cuando tales brechas han disminuido desde 1999, todavía persisten considerables asimetrías urbano-rurales en cuanto a desarrollo humano. Un habitante promedio en las zonas urbanas del país puede esperar vivir casi 6 años más

que un poblador rural. En 2002, la tasa de alfabetismo promedio en las áreas rurales (69.7%) estaba casi 20 puntos porcentuales por debajo de la tasa promedio urbana (88.9%); la diferencia entre las tasas promedio de matriculación combinada en las zonas urbanas y rurales era de casi 16 puntos porcentuales. En lo relativo al ingreso, el PIB per cápita urbano promedio (US\$7,124 PPA) en 2002 era casi el triple del PIB per cápita promedio rural (US\$2,579 PPA).

Por tanto, elevar el nivel de desarrollo humano del país implicaría el doble esfuerzo de atenuar las asimetrías existentes entre los departamentos de mayor y menor desarrollo relativo pero, sobre todo, cerrar las brechas considerables en desarrollo humano entre las áreas urbanas y rurales.

EL ÍNDICE DE DESARROLLO RELATIVO AL GÉNERO (IDG)

Una de las deficiencias del IDH como medida del logro promedio de una sociedad en materia de desarrollo humano es que no explicita las posibles diferencias entre los logros de hombres y mujeres con relación a tal objetivo. A efecto de paliar esta deficiencia, el PNUD introdujo en el

Cuadro 2.5

Componentes del IDH según área urbana y rural. Año 2002.

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización		Tasa de matriculación bruta combinada		PIB per cápita (\$PPA)		IDH	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Ahuachapán	71.4	65.6	81.2	67.8	66.1	52.4	4,111	2,284	0.718	0.609
Cabañas	68.6	62.8	82.2	61.9	67.5	57.5	5,026	1,676	0.718	0.568
Chalatenango	69.2	63.4	80.7	68.7	68.9	62.1	5,456	2,140	0.724	0.605
Cuscatlán	72.4	66.6	87.3	80.3	68.7	65.0	5,372	2,877	0.755	0.669
La Libertad	73.3	67.5	92.4	75.7	79.1	58.5	9,844	3,308	0.817	0.664
La Paz	71.3	65.5	85.4	74.1	69.5	57.5	5,377	2,614	0.746	0.635
La Unión	71.6	65.8	80.8	61.0	67.1	54.3	5,986	3,079	0.741	0.613
Morazán	69.2	63.4	79.6	58.7	72.3	58.5	6,056	2,357	0.731	0.585
San Miguel	73.1	67.3	84.5	69.4	76.6	57.2	5,696	2,391	0.765	0.629
San Salvador	74.6	68.8	91.8	77.2	72.4	55.0	7,756	3,053	0.802	0.666
San Vicente	70.0	64.2	85.5	68.8	69.6	56.5	4,870	1,847	0.734	0.596
Santa Ana	74.0	68.2	86.8	70.1	67.4	51.2	6,098	2,574	0.769	0.633
Sonsonate	73.1	67.3	86.9	67.3	69.4	54.2	6,321	2,250	0.768	0.618
Usulután	72.7	66.9	81.2	69.0	71.0	55.1	5,691	2,451	0.749	0.625
EL SALVADOR	72.9	67.1	88.9	69.7	72.1	56.1	7,124	2,579	0.781	0.632

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 2002.

Cuadro 2.6

Cuadro comparativo del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) para El Salvador y una muestra de países. Año 2001.

Posición	País	Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de alfabetismo adultos (años)		Tasa de matriculación combinada		PIB per cápita (PPP US\$)		IDG
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
	Desarrollo humano alto									
5	Estados Unidos	79.7	74.0	99.0	99.0	97.0	90.0	26,389	42,540	0.935
41	Costa Rica	80.3	75.6	95.8	95.6	66.0	65.0	5,189	13,589	0.824
43	Chile	78.8	72.8	95.7	96.1	71.0	81.0	5,055	13,409	0.821
52	México	76.1	70.1	89.5	93.5	74.0	74.0	4,637	12,358	0.790
	Desarrollo humano medio									
54	Panamá	77.1	72.0	91.4	92.7	78.0	73.0	3,399	8,056	0.781
77	Rep. Dominicana	69.3	64.4	84.0	84.0	77.0	71.0	3,663	10,278	0.727
85	El Salvador	73.3	67.3	76.6	81.9	63.0	63.0	2,771	7,846	0.707
96	Honduras	71.3	66.4	75.7	75.4	61.0	64.0	1,509	4,131	0.656
97	Guatemala	68.4	62.5	61.8	76.6	54.0	61.0	2,144	6,620	0.638
98	Nicaragua	71.5	66.8	67.1	66.5	66.0	63.0	1,494	3,415	0.636

Fuente: PNUD (2003).

Informe Mundial de 1995 los índices de desarrollo relativo al género (IDG) y de potenciación de género (IPG). Ambos índices responden al objetivo de crear un marco de indicadores sensibles a la equidad en la condición de los sexos (GESI),⁴ que permitan capturar explícitamente la desigualdad de oportunidades de desarrollo humano debido a la condición de género.

El índice de desarrollo relativo al género (IDG) mide el logro de una sociedad en las mismas dimensiones y con las mismas variables que el IDH –esperanza de vida, logro educacional e ingreso–, pero corregidas por medio de un factor de ajuste que toma en cuenta la desigualdad de logros entre mujeres y hombres. Mientras mayor sea la disparidad de género en cuanto al desarrollo humano, menor es el IDG de un país en comparación con su IDH.

De acuerdo con el Informe Mundial de 2003, el IDG de El Salvador presenta un valor de 0.707, lo cual lo ubica en la posición 85, entre China e Irán, en una muestra de 144 países. En términos comparativos con sus vecinos regionales y sus principales socios comerciales, El Salvador se encuentra similarmente posicionado a como lo está en el caso del IDH, esto es, por debajo de Estados Unidos, Costa Rica, Chile, México, Panamá y República Dominicana. Solamente Guatemala, Hondu-

ras y Nicaragua presentan un nivel menor de desarrollo humano relativo al género comparados con El Salvador (Cuadro 2.6).

El IDG calculado en este capítulo a partir de la EHPM de 2002 arroja un valor un poco mayor (0.720) que el reportado en el Informe Mundial de 2003. En la desagregación del IDG por departamentos, los cinco mejor posicionados son San Salvador (0.779), La Libertad (0.747), Cuscatlán (0.708), Santa Ana (0.700) y San Miguel (0.697), mientras que los departamentos ubicados en las cinco posiciones últimas son Chalatenango (0.650), La Unión (0.650), Ahuachapán (0.641), Morazán (0.635) y Cabañas (0.622). Solamente San Salvador y La Libertad superan el promedio nacional (Cuadro 2.7). En el otro extremo, incluso los departamentos peor posicionados presentan valores del IDG superiores a 0.600. La disparidad entre el departamento con el IDG más alto (San Salvador) y el más bajo (Cabañas) es 0.157, ligeramente inferior a la brecha en el IDG de 0.168 entre ambos departamentos en 1999.

En términos comparativos con la clasificación del *Informe mundial sobre desarrollo humano de 2003*, el departamento de San Salvador presentaría un IDG cercano al de Malasia y Panamá (posiciones 53 y 54 en la clasificación mundial del IDG), mientras que el IDG de Cabañas se aproximaría al de Namibia (posición 100).

Cuadro 2.7
Componentes del IDG de 2002

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización		Tasa de matriculación bruta combinada		PIB per cápita (\$PPA)		IDG
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
San Salvador	69.4	74.9	94.1	88.5	70.9	71.4	10,176	5,117	0.779
La Libertad	68.1	73.8	86.7	83.1	68.7	67.0	9,122	4,403	0.747
EL SALVADOR	67.5	73.5	84.7	79.2	65.4	64.3	7,381	3,350	0.720
Cuscatlán	66.6	73.4	87.5	79.6	64.5	68.5	5,361	2,612	0.708
Santa Ana	69.0	74.2	82.9	75.6	59.9	57.0	6,180	2,496	0.700
San Miguel	67.4	73.9	79.1	75.4	69.2	64.0	5,764	2,518	0.697
Sonsonate	66.7	74.7	82.5	71.3	62.5	57.6	5,214	2,887	0.692
Usulután	67.1	73.5	78.0	71.9	60.5	62.2	5,379	2,490	0.683
La Paz	65.3	72.5	82.7	75.2	61.1	62.4	5,010	2,467	0.682
San Vicente	64.7	70.5	79.8	74.7	63.8	60.2	4,642	1,923	0.661
Chalatenango	64.3	69.2	74.7	72.7	62.8	66.1	5,312	1,682	0.650
La Unión	65.4	73.0	68.6	65.8	58.3	56.6	6,013	2,005	0.650
Ahuachapán	65.9	72.1	76.0	68.3	59.4	52.3	4,086	1,553	0.641
Morazán	64.5	69.0	67.9	64.2	64.5	60.7	5,359	1,954	0.635
Cabañas	63.5	68.8	69.4	70.1	58.7	62.5	4,504	1,347	0.622

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 2002.

Tal como es predecible debido a la metodología de cálculo del IDG, todos los departamentos presentan valores del IDG inferiores a los valores correspondientes del IDH, aun cuando, en general, aquellos departamentos mejor posicionados en términos de su nivel de desarrollo humano presentan asimismo un mayor nivel de desarrollo relativo al género. La clasificación de posiciones entre los catorce departamentos para el IDG es también muy similar a la clasificación del IDH.

La desagregación por género de los componentes del IDG revela la magnitud de las brechas que persisten en El Salvador entre el nivel de desarrollo humano de los hombres y las mujeres. Aparte de la ventaja biológica que el sexo femenino presenta en cuanto a mayor longevidad, esas brechas son favorables a los hombres en todos los demás aspectos que incluye el IDG. Los hombres presentan en promedio una tasa de alfabetización que es 5.5 puntos porcentuales mayor que la de las mujeres (en el caso de Sonsonate, la diferencia es de más de 11 puntos porcentuales) y un PIB per cápita (\$PPA) equivalente a 2.2 veces el de las mujeres (en el caso de Chalatenango, La Unión y Cabañas, esta proporción es más del triple). En cambio,

la brecha de género en la tasa de matriculación bruta combinada es bastante más leve. A nivel nacional, la ventaja de los hombres es de apenas 1.1 puntos porcentuales en ese indicador; en varios departamentos (San Salvador, Cuscatlán, Usulután, La Paz, Chalatenango y Cabañas), las mujeres presentan una tasa de matriculación bruta combinada superior a la de los hombres.

La diferencia entre el IDG promedio de las áreas urbanas del país (0.777) y el de las áreas rurales (0.618) es aún más pronunciada que la brecha urbano-rural en el IDH (Cuadros 2.8 y 2.9). A su vez, la desagregación de los componentes del IDG por género y por área urbano-rural muestra que, en promedio, las brechas de desarrollo humano entre hombres y mujeres en las áreas rurales son más profundas que las brechas correspondientes en las zonas urbanas. Esta asimetría es particularmente marcada en el ingreso. En las zonas urbanas, el PIB per cápita promedio de los hombres es poco menos del doble que el de las mujeres; en las áreas rurales, esa proporción es mayor de 3. Tales brechas son más pronunciadas en los departamentos de menor desarrollo humano. En Cabañas, el ingreso promedio de los hom-

Cuadro 2.8

Componentes del IDG urbano de 2002

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización		Tasa de matriculación bruta combinada		PIB per cápita (\$PPA)		IDG
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
La Libertad	71.2	75.7	95.1	90.2	79.4	78.9	13,321	7,014	0.813
San Salvador	72.5	76.8	94.9	89.3	72.2	72.7	10,557	5,354	0.798
EL SALVADOR	70.6	75.4	92.4	86.2	72.8	71.4	9,604	4,996	0.777
Sonsonate	69.8	76.6	92.5	82.3	71.2	67.6	7,571	5,213	0.767
Santa Ana	72.1	76.1	91.5	82.7	69.8	64.6	8,153	4,124	0.764
San Miguel	70.5	75.8	87.9	81.9	83.3	69.9	7,710	4,045	0.760
Cuscatlán	69.7	75.3	90.8	84.4	68.6	68.8	7,432	3,651	0.751
Usulután	70.2	75.4	85.9	77.6	69.9	72.0	7,557	4,092	0.746
La Paz	68.4	74.4	89.0	82.7	70.3	68.8	6,738	4,256	0.745
La Unión	68.5	74.9	85.1	77.5	67.6	66.7	8,428	4,013	0.736
San Vicente	67.8	72.4	89.4	82.4	68.9	70.3	6,121	3,815	0.732
Morazán	67.6	70.9	83.0	77.1	76.2	68.7	8,684	3,848	0.724
Chalatenango	67.4	71.1	81.9	79.7	68.5	69.2	7,834	3,393	0.717
Ahuachapán	69.0	74.0	84.5	78.5	70.0	62.2	5,393	2,896	0.715
Cabañas	66.6	70.7	84.5	80.3	66.0	69.0	6,920	3,441	0.713

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 2002.

bres que residen en las zonas rurales es casi 6 veces el ingreso promedio de las mujeres. En San Vicente, esa proporción es de 5.4, y en Chalatenango, 4.7.

Tales resultados parecen consistentes con la idea de que la condición de ruralidad tiende a reforzar y amplificar las asimetrías en desarrollo humano que derivan de la marginación por género. Así, las mujeres residentes en las áreas rurales sufren una doble desventaja de cara a sus posibilidades de desarrollo humano: la discriminación y limitaciones asociadas a su condición femenina, y la mayor falta de oportunidades que, en promedio, enfrentan las personas que residen en las áreas rurales con relación a las que viven en los centros urbanos.

EL ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO (IPG)

El índice de potenciación de género (IPG) mide la desigualdad de género en cuanto a oportunidades económicas y políticas, a diferencia del IDG, que mide las capacidades de las mujeres. El IPG intenta captar la desigualdad de género en tres esferas claves de la vida económica y política: la participación y el poder en la toma de decisiones económicas, la parti-

cipación y el poder en la toma de decisiones en la política, y el control sobre los recursos económicos.

Para medir la participación y la facultad de adopción de decisiones en la esfera económica, el IPG considera la participación porcentual de mujeres y hombres en puestos administrativos y ejecutivos y su participación porcentual en empleos profesionales y técnicos. Para medir la participación y la capacidad de tomar decisiones en la esfera política, se considera la representación porcentual de mujeres y hombres en los escaños parlamentarios. En el presente trabajo, sin embargo, al desagregar el IPG por departamentos, se ha sustituido esa variable por la participación porcentual de las mujeres en los concejos municipales, al igual que se hizo para elaborar el IPG en el *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2001* (IDHES 2001).

Finalmente, para captar el control de hombres y mujeres sobre los recursos económicos se utiliza el PIB per cápita desagregado por género, al igual que en la elaboración del IDG, aunque ajustado de modo diferente para reflejar la disparidad entre hombres y mujeres en este terreno.⁵

Componentes del IDG rural de 2002

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización		Tasa de matriculación bruta combinada		PIB per cápita (\$PPA)		IDG
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Cuscatlán	65.9	72.4	85.2	75.7	62.1	68.4	3,889	1,905	0.677
La Libertad	67.4	72.8	77.7	73.9	60.5	56.4	4,803	1,831	0.668
San Salvador	68.7	73.9	81.8	72.4	55.5	54.5	4,446	1,600	0.668
La Paz	64.6	71.5	78.9	69.7	56.4	58.7	3,892	1,406	0.638
Santa Ana	68.3	73.2	73.2	67.2	51.4	51.0	3,965	1,208	0.632
San Miguel	66.7	72.9	71.0	68.0	56.2	58.2	3,624	1,236	0.630
Usulután	66.4	72.5	71.6	66.6	54.6	55.7	3,613	1,361	0.629
Sonsonate	66.0	73.7	74.2	60.7	57.3	50.8	3,297	1,207	0.619
EL SALVADOR	63.7	70.6	72.9	66.8	56.8	55.4	3,917	1,288	0.618
La Unión	64.7	72.0	61.7	60.4	55.5	53.2	4,989	1,306	0.608
Ahuachapán	65.2	71.1	72.5	63.3	55.8	48.4	3,464	1,095	0.607
Chalatenango	63.6	68.2	70.1	67.5	59.8	64.3	3,586	764	0.592
Morazán	63.8	68.0	60.3	57.5	59.8	57.2	3,656	1,232	0.585
San Vicente	64.0	69.5	71.0	66.8	60.2	53.1	3,176	589	0.577
Cabañas	62.8	67.8	60.3	63.2	55.5	59.5	2,915	494	0.545

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 2002.

El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2003 reporta un valor de 0.459 para el IPG de El Salvador, lo cual lo colocaría en la posición 54, entre Panamá (50) y Venezuela (56), en una muestra de 70 países para los que se cuenta con información sobre las variables incluidas en este indicador. Como en el caso del IDH y del IDG, El Salvador se encuentra también muy modestamente

posicionado en términos del IPG con respecto a sus vecinos regionales y sus principales socios comerciales (Cuadro 2.10).

Una característica llamativa del IPG es que no existe una correlación robusta entre los valores de este indicador y otras variables de desarrollo humano. En particular, resalta el hecho de que algunos países en desa-

Cuadro 2.9

Cuadro comparativo del Índice de Potenciación de Género (IPG) para El Salvador y una muestra de países. Año 2001.

Posición	País	Proporción parlamentaria de las mujeres (%)	Mujeres en puestos ejecutivos y directivos (%)	Mujeres profesionales y técnicas (%)	Relación de ingreso femenino a masculino	IPG
Desarrollo humano alto						
10	Estados Unidos	14.0	46.0	54.0	0.62	0.760
19	Costa Rica	35.1	53.0	28.0	0.38	0.670
42	México	15.9	25.0	40.0	0.38	0.516
52	Chile	10.1	24.0	50.0	0.38	0.467
Desarrollo humano medio						
37	Rep. Dominicana	15.4	31.0	49.0	0.36	0.529
50	Panamá	9.9	33.0	46.0	0.42	0.471
54	El Salvador	9.5	33.0	47.0	0.35	0.459
60	Honduras	5.5	36.0	51.0	0.37	0.408
	Guatemala	8.8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Nicaragua	20.7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: PNUD (2003).

rollo presentan un mejor desempeño que muchos países industrializados en cuanto a la igualdad de género en las actividades políticas, económicas y profesionales, lo cual sugiere que el ingreso elevado no es una condición suficiente para la creación de oportunidades para las mujeres. Por ejemplo, Bahamas y Trinidad y Tobago se hallan por encima de Italia y Grecia en la clasificación del IPG reportado en el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 2003*. El Salvador supera a Corea; y Namibia y Botswana se hallan por encima de Japón. Asimismo, al interior de un mismo país, diferentes regiones pueden permitir a las mujeres una participación diferente en la vida económica y política dependiendo del entorno institucional local.

El cálculo del IPG efectuado en el presente capítulo, basado en la EHPM de 2002 y otra información actualizada, arroja un valor de 0.530 para dicho indicador, superior al reportado para El Salvador en el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 2003* (0.459), pero inferior al valor reportado en el IDHES 2001, elaborado con

base en la EHPM de 1999 (0.546). La reducción del IPG entre 1999 y 2002, sin embargo, debe interpretarse con cautela, considerando la “volatilidad” del índice de representación política incluido en dicho indicador y el consiguiente efecto que tal volatilidad puede tener sobre el IPG.

En la desagregación departamental del IPG (Cuadro 2.11), los cinco departamentos mejor posicionados son San Salvador (0.598), La Libertad (0.577), Cabañas (0.576), Chalatenango (0.541) y Cuscatlán (0.532). Los cinco peor posicionados, por su parte, son San Vicente (0.496), La Paz (0.474), La Unión (0.464), Morazán (0.455) y San Miguel (0.430).

La comparación del posicionamiento relativo de los departamentos en el IDH e IDG con la clasificación del IPG sugiere que el nivel de desarrollo humano logrado por un determinado departamento no está necesariamente asociado con una menor desigualdad de género en lo relativo a oportunidades socio-económicas y políticas, al igual que ocurre en el ámbito internacional, como se ha señalado más arriba.

Cuadro 2.10
Componentes del IPG de 2002

Departamento	Mujeres en concejos municipales (%)	Mujeres en puestos ejecutivos y administrativos (%)	Mujeres en puestos profesionales y técnicos (%)	PIB per cápita (\$PPA)		IPG
				Mujeres	Hombres	
San Salvador	30.6	20.7	43.9	5,117	10,176	0.598
La Libertad	21.9	33.5	43.7	4,403	9,122	0.577
Cabañas	25.5	33.3	53.1	1,347	4,504	0.576
Chalatenango	18.2	41.9	50.5	1,682	5,312	0.541
Cuscatlán	24.7	83.3	53.1	2,612	5,361	0.532
Ahuachapán	17.1	42.0	41.8	1,553	4,086	0.531
EL SALVADOR	19.7	25.7	45.9	3,350	7,381	0.530
Sonsonate	14.1	40.4	47.4	2,887	5,214	0.514
Usulután	19.3	24.6	55.6	2,490	5,379	0.514
Santa Ana	18.6	20.5	40.3	2,496	6,180	0.496
San Vicente	23.1	14.3	55.7	1,923	4,642	0.496
La Paz	17.9	17.7	47.1	2,467	5,010	0.474
La Unión	11.8	32.7	57.3	2,005	6,013	0.464
Morazán	16.8	18.2	61.5	1,954	5,359	0.455
San Miguel	16.8	10.0	53.7	2,518	5,764	0.430

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2002.

Las mujeres residentes en áreas rurales sufren una doble desventaja de cara a sus posibilidades de desarrollo humano: la discriminación y limitaciones asociadas a su condición femenina, y la mayor falta de oportunidades que, en promedio, enfrentan las personas que residen en las áreas rurales con relación a las que viven en los centros urbanos.

Un resultado señalado ya en el IDHES 2001 es que varios de los departamentos que muestran los niveles más bajos de desarrollo humano y de desarrollo relativo al género, medidos por el IDH y el IDG, presentan tasas relativamente más altas de participación femenina en puestos administrativos-ejecutivos y profesionales-técnicos que las que presentan departamentos mejor ubicados en el IDH e IDG. En el ámbito interno, el ejemplo más ilustrativo es Cabañas, que aparece en la última posición tanto en el IDH como en el IDG y, sin embargo, se ubica en el tercer lugar en el IPG.

Por otra parte, varios de los departamentos que aparecen mejor posicionados en términos del nivel educativo y la esperanza de vida de las mujeres presentan tasas relativamente bajas de representación política de las mujeres y de participación femenina en puestos administrativos-ejecutivos y profesionales-técnicos. Este es el caso de San Miguel, que presenta uno de los porcentajes más bajos (16.8%) de participación de las mujeres en concejos municipales, junto con Morazán (16.8%), Sonsonate (14.1%) y La Unión (11.8%).⁶ En el extremo opuesto, Cabañas presenta, después de San Salvador, el porcentaje más alto de representación femenina en gobiernos municipales (25.5%), y ocupa la cuarta posición en el índice combinado de puestos administrativos-ejecutivos y profesionales-técnicos, después de Chalatenango, Sonsonate y Ahuachapán.

EL ÍNDICE DE POBREZA HUMANA (IPH)

El índice de pobreza humana (IPH) fue formalmente introducido por PNUD en el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1997* como un instrumento encaminado a captar el carácter multidimensional de la pobreza. Mientras el IDH mide el logro promedio en cuanto a las dimensiones básicas del desarrollo humano, el IPH mide la privación en esas mismas dimensiones.

El IPH reúne en un índice compuesto la privación en tres dimensiones de la vida humana: una vida larga y saludable, conocimientos, y aprovisionamiento económico. Esas dimensiones de la privación son las mismas para los países en desarrollo y desarrollados, pero difieren en los indicadores empleados para medirlas, a fin de reflejar la realidad diferente entre esos

países y las limitaciones de información que suelen afectar en mayor medida a las naciones en desarrollo. Por ello, el PNUD prepara un índice separado de la pobreza humana para los países en desarrollo (IPH-1) y otro para las naciones industrializadas (IPH-2).

Para el cálculo del IPH-1, la privación en cuanto a una vida larga y saludable se mide por el porcentaje de la población que no se espera que sobreviva hasta los 40 años; la privación en cuanto a conocimientos, por la tasa de analfabetismo adulto; y la privación en cuanto al aprovisionamiento económico, por el porcentaje de la población que carece de acceso a agua potable y el porcentaje de niños menores de cinco años que tienen peso insuficiente en forma moderada o severa.

El IPH-2 se centra en la privación en las mismas tres dimensiones que el IPH-1, y en una adicional, la exclusión social. La privación en cuanto a una vida larga y saludable se mide por el porcentaje de la población que no se espera que sobreviva hasta los 60 años; la privación en cuanto a conocimientos, por la tasa de analfabetismo funcional adulto; la privación en cuanto al aprovisionamiento económico, por la pobreza de ingreso (con un ingreso disponible inferior al 50% de la mediana); y la privación en cuanto a la inclusión social, por la proporción de desempleados de largo plazo (12 meses o más).

El valor reportado para el IPH-1 de El Salvador en el *Informe Mundial de 2003* es 17.2, lo cual lo ubicaría en la posición 32, entre Irán e Indonesia, en una muestra de 94 países. En términos comparativos con sus vecinos regionales y sus principales socios comerciales, el posicionamiento relativo de El Salvador en el IPH-1 es similar al registrado para los otros indicadores de desarrollo humano reportados más arriba (Cuadro 2.11). En este capítulo se ha estimado un valor menor del IPH-1 (16.5), con base en la EHPM de 2002 y FESAL 2003.

A diferencia de los otros indicadores de desarrollo humano, en los que un valor mayor (más cercano a 1) indica un mejor posicionamiento relativo, un mayor valor del IPH-1 (más cercano a 100) indica una posición más baja en la clasificación.

En el posicionamiento relativo por departamentos, San Salvador (8.6), La Libertad

Cuadro 2.11

Cuadro comparativo del Índice de Pobreza Humana (IPH-1) y una muestra de países. Año 2001.

Posición	País	% Población que no sobrevivirá hasta los 40 años	Tasa de analfabetismo adulto (%)	% Población sin acceso a agua potable	% Niños menores de 5 años con peso insuficiente	IPH-1
Desarrollo humano alto						
3	Chile	4.1	4.1	7.0	1.0	4.1
4	Costa Rica	3.7	4.3	5.0	5.0	4.4
13	México	7.6	8.6	12.0	8.0	8.8
Desarrollo humano medio						
9	Panamá	6.8	7.9	10.0	7.0	7.8
25	Rep. Dominicana	14.6	16.0	14.0	5.0	13.9
32	El Salvador	9.9	20.8	23.0	12.0	17.2
38	Honduras	13.8	24.4	12.0	25.0	19.9
43	Guatemala	14.1	30.8	8.0	24.0	22.9
44	Nicaragua	10.3	33.2	23.0	12.0	24.3

Fuente: PNUD (2003).

(14.1) y Cuscatlán (15.5) presentan los valores menores del IPH-1, por debajo del promedio nacional, mientras que Usulután (22.3), Cabañas (25.0), Ahuachapán (25.7),

La Unión (27.3) y Morazán (27.9) son los cinco departamentos que presentan mayores niveles de pobreza humana, medida por el IPH-1 (Cuadro 2.12).

Cuadro 2.12

Componentes del IPH-1 de 2002

Departamento	% Población que no sobrevivirá hasta los 40 años	Tasa de analfabetismo adulto (%)	% Población sin acceso a agua potable	% Niños menores de 5 años con peso insuficiente	IPH-1
San Salvador	8.7	9.0	7.1	8.7	8.6
La Libertad	10.6	15.3	22.7	7.9	14.1
Cuscatlán	12.1	16.7	22.9	10.8	15.5
EL SALVADOR	10.7	18.3	26.2	10.3	16.5
San Vicente	14.1	23.0	21.2	14.9	19.1
La Paz	10.9	21.4	34.9	8.0	19.1
Santa Ana	9.3	21.0	32.8	13.4	19.5
Sonsonate	12.1	23.5	32.1	13.0	20.6
Chalatenango	13.1	26.3	32.2	11.1	21.7
San Miguel	10.0	22.9	45.6	8.8	22.3
Usulután	10.9	25.3	46.1	4.1	22.3
Cabañas	13.7	30.2	42.5	8.4	25.0
Ahuachapán	11.6	28.1	40.4	19.8	25.7
La Unión	12.7	32.9	46.0	10.9	27.3
Morazán	14.4	34.2	48.0	7.9	27.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2002 y FESAL 2003.

Con respecto a 1999, destaca la mejoría registrada por San Vicente, que de la posición 9 subió a la 4; y el deterioro experimentado por Sonsonate, que cayó de la 4 a la posición 7, y por San Miguel, que bajó de la 7 a la 9. Morazán, que en 1999 quedó ubicado en la posición 11, bajó al último lugar en el IPH-1 de 2002.

En general, los departamentos con menor nivel de desarrollo humano tienden a presentar también niveles mayores de privación de acuerdo con los criterios que incorpora el IPH-1. Sin embargo, existen excepciones apreciables, como el caso de San Vicente, que se ubica en el cuarto lugar en el IPH-1, en contraste con el noveno puesto que ocupa en el IDH; y el de San Miguel, ubicado en la quinta posición en el IDH pero relegado a la novena en el IPH-1.

Los valores del IPH-1 desagregados por zonas urbanas (9.3%) y rurales (28.1%), continúan mostrando una considerable brecha entre los niveles de privación imperantes en unas y otras áreas. Por ejemplo, algunos de sus componentes como la tasa de analfabetismo rural (30.3%) es casi el triple de la tasa correspondiente a las zonas urbanas (11.1%), al tiempo que el porcentaje de población rural sin acceso a agua potable (52.4%) es 6.5 veces el porcentaje de la población urbana que carece de ese servicio (8%) y el porcentaje de la población menor de cinco años con peso insuficiente en el área rural (13.2%) es casi el doble que en el área urbana (6.9%).

Estos resultados refuerzan los hallazgos del IDHES 2001 sobre las diferencias abismales existentes entre las áreas urbanas y rurales en una amplia gama de indicadores sociales; y son consistentes asimismo con los hallazgos de diversos estudios que indican que la población rural pobre tiende a mostrar los menores índices de educación y las mayores tasas de analfabetismo, así como las condiciones más precarias de las viviendas y el menor acceso a servicios básicos como electricidad y agua potable.

Como se enfatizó en el IDHES 2001, tales resultados demandan una estrategia de desarrollo humano y erradicación de la pobreza cuyo frente principal de lucha debiera concentrarse en las zonas rurales. Si bien la erradicación de la pobreza, tanto urbana como rural, debiera constituir un objetivo prioritario en la implementación de cualquier estrategia de desarrollo sostenible en El Salvador, las características

socio-demográficas peculiares del fenómeno de la pobreza en el país requieren un tratamiento diferenciado que ponga más énfasis en el combate a la pobreza rural.

DESAGREGACIÓN POR MUNICIPIO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

En este apartado se efectúa un primer esfuerzo de cuantificación de los indicadores de desarrollo humano para una muestra de cuarenta municipios del país. Específicamente, se han estimado los valores del IDH, IDG, IPG e IPH-1 para esa muestra de municipios.

El cálculo del IDH para los municipios ha implicado asumir ciertos supuestos adicionales. Debido a la carencia de información sobre la esperanza de vida desagregada por municipios, se ha asumido que esta variable asume para todos los municipios de un determinado departamento el mismo valor que registra para el departamento respectivo. Se trata de un supuesto fuerte que probablemente puede generar distorsiones en el cálculo del IDH a escala municipal pero que, en todo caso, parece más plausible que otras alternativas para obtener un indicador de la esperanza de vida. Análogamente, para el cálculo del IPH-1 se carecía de información sobre los porcentajes de niños menores de cinco años con peso insuficiente, desagregados por municipio; por tanto, se procedió a generar esta serie a partir del promedio nacional reportado para dicha variable por FESAL 2003, ponderado por información desagregada por municipios sobre la prevalencia del retardo en talla, reportada en el Segundo Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado, de septiembre de 2000.

Los resultados del cálculo del IDH, IDG, IPG e IPH-1 se reportan en los Cuadros 2.14 al 2.17. Aunque la muestra de municipios es relativamente reducida (15% del total de municipios del país) y se considera a los más grandes, los resultados muestran marcadas disparidades. En un extremo de la muestra, los cinco municipios que presentan los mayores valores del IDH estarían ubicados en el rango de alto desarrollo humano de PNUD (IDH > 0.800). Dos de esos municipios (Antiguo Cuscatlán, 0.861, y Nueva San Salvador, 0.828) pertenecen al departamento de La Libertad; los tres restantes (Mejicanos, 0.821; San

En general, los departamentos con menor nivel de desarrollo humano tienden a presentar también niveles mayores de privación de acuerdo con los criterios que incorpora el IPH-1.

Salvador, 0.814; Ayutuxtepeque, 0.802) a San Salvador. En el otro extremo, los cinco municipios de la muestra con los valores más bajos del IDH son Sensuntepeque, Cabañas (0.663), Conchagua, La Unión (0.651), Ilobasco, Cabañas (0.646), Nahuizalco, Sonsonate (0.638) y San Francisco Menéndez, Ahuachapán (0.625).

Como en el caso del IDH desagregado por departamento, los datos del IDH municipal sugieren igualmente una fuerte correlación entre el ingreso per cápita, el nivel educacional y el desarrollo humano.

El ingreso per cápita de Antigua Cuscatlán (US\$17,534 PPA) es más del triple del promedio nacional (US\$5,260 PPA) y sería

Cuadro 2.13
Componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para una muestra de 40 municipios. Año 2002.

Municipio	PIB per cápita (US\$ PPA)	Tasa de alfabetismo adulto	Tasa de matriculación combinada	Esperanza de vida al nacer	Índice de PIB	Índice de educación	Índice de esperanza de vida	IDH
Antigua Cuscatlán	17,534	97.5	92.6	70.8	0.862	0.959	0.763	0.861
Nueva San Salvador	11,604	95.2	87.7	70.8	0.793	0.927	0.763	0.828
Mejicanos	10,092	94.2	84.3	72.1	0.770	0.909	0.785	0.821
San Salvador	11,189	93.1	75.1	72.1	0.787	0.871	0.785	0.814
Ayutuxtepeque	8,557	92.5	78.9	72.1	0.743	0.880	0.785	0.802
Soyapango	7,242	94.5	74.4	72.1	0.715	0.878	0.785	0.792
Ilopango	6,315	93.1	73.8	72.1	0.692	0.866	0.785	0.781
Ciudad Delgado	6,393	90.6	72.6	72.1	0.694	0.846	0.785	0.775
Cuscatancingo	5,586	94.1	69.6	72.1	0.671	0.859	0.785	0.772
San Marcos	5,480	89.4	68.3	72.1	0.668	0.823	0.785	0.759
San Martín	5,572	89.2	62.8	72.1	0.671	0.804	0.785	0.753
Apopa	5,264	87.9	64.2	72.1	0.662	0.800	0.785	0.749
Santa Ana	5,592	87.2	64.8	71.5	0.672	0.798	0.775	0.748
Sonsonate	5,927	85.2	64.9	70.6	0.681	0.784	0.760	0.742
San Miguel	5,687	82.9	70.2	70.6	0.674	0.787	0.760	0.740
Chalchuapa	5,028	84.1	66.1	71.5	0.654	0.781	0.775	0.737
Cojutepeque	4,949	85.6	65.8	69.9	0.651	0.790	0.748	0.730
Colón	4,789	84.0	65.6	70.8	0.646	0.779	0.763	0.729
EL SALVADOR	5,260	81.7	64.9	70.4	0.661	0.761	0.757	0.726
Usulután	5,487	81.7	62.0	70.2	0.668	0.751	0.753	0.724
Quezaltepeque	4,902	79.8	55.6	70.8	0.650	0.718	0.763	0.710
La Unión	5,416	73.8	66.6	69.1	0.666	0.714	0.735	0.705
San Juan Opico	3,582	80.5	63.6	70.8	0.597	0.748	0.763	0.703
Nejapa	3,541	75.5	63.0	72.1	0.595	0.713	0.785	0.698
Chalatenango	4,495	79.4	69.5	66.7	0.635	0.761	0.695	0.697
Metapán	5,118	73.0	51.3	71.5	0.657	0.658	0.775	0.697
Ahuachapán	3,606	81.8	63.0	68.9	0.598	0.756	0.732	0.695
Zacatecoluca	4,224	77.3	64.5	68.8	0.625	0.730	0.730	0.695
Izalco	3,535	78.6	60.8	70.6	0.595	0.727	0.760	0.694
San Vicente	4,279	79.9	62.0	67.5	0.627	0.739	0.708	0.691
Acajutla	3,746	75.5	61.4	70.6	0.605	0.708	0.760	0.691
La Libertad	3,483	78.7	55.2	70.8	0.593	0.709	0.763	0.688
San Francisco Gotera	4,858	73.7	66.5	66.7	0.648	0.713	0.695	0.685
Santiago Nonualco	3,273	79.9	62.6	68.8	0.582	0.742	0.730	0.685
Coatepeque	3,044	72.8	57.3	71.5	0.570	0.676	0.775	0.674
Jiquilisco	3,352	71.8	59.5	70.2	0.586	0.677	0.753	0.672
Sensuntepeque	3,891	74.1	59.8	66.1	0.611	0.694	0.685	0.663
Conchagua	3,529	66.0	55.1	69.1	0.595	0.623	0.735	0.651
Ilobasco	2,729	75.4	59.7	66.1	0.552	0.702	0.685	0.646
Nahuizalco	2,780	64.2	51.6	70.6	0.555	0.600	0.760	0.638
San Francisco Menéndez	2,712	63.2	51.1	68.9	0.551	0.591	0.732	0.625

Fuente: Elaboración propia con base en información de la EHPM de 2002.

Cuadro 2.14
Componentes del IDG para una muestra de 40 municipios. Año 2002.

Municipio	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización		Tasa de matriculación bruta combinada		PIB per cápita (\$PPA)		IDG
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Antiguo Cuscatlán	68.1	73.8	99.0	96.3	98.4	86.9	26,562	10,001	0.853
Nueva San Salvador	68.1	73.8	96.0	94.6	88.0	87.5	15,193	8,916	0.826
Mejicanos	69.4	74.9	98.2	90.9	88.3	80.7	14,044	6,639	0.816
San Salvador	69.4	74.9	95.8	91.0	72.8	77.1	16,233	7,149	0.808
Ayutuxtepeque	69.4	74.9	97.6	88.4	81.9	75.4	10,206	7,074	0.801
Soyapango	69.4	74.9	97.5	92.2	72.4	76.3	9,224	5,572	0.791
Ilopango	69.4	74.9	95.1	91.3	70.9	76.8	8,668	4,100	0.776
Cuscatancingo	69.4	74.9	95.9	92.7	71.0	68.1	6,865	4,441	0.770
Ciudad Delgado	69.4	74.9	92.7	88.9	72.2	73.0	9,056	4,222	0.770
San Marcos	69.4	74.9	93.3	85.9	68.8	67.6	6,590	4,401	0.758
San Martín	69.4	74.9	93.1	85.9	66.1	59.3	7,672	3,574	0.747
Santa Ana	69.0	74.2	92.0	83.4	68.2	60.9	6,794	4,496	0.746
Apopa	69.4	74.9	92.9	84.2	65.9	62.5	6,864	3,931	0.746
Sonsonate	66.7	74.7	89.5	81.8	68.8	60.9	6,645	5,283	0.742
San Miguel	67.4	73.9	86.6	79.9	72.3	67.9	8,152	3,577	0.734
Chalchuapa	69.0	74.2	89.9	79.1	66.9	65.1	6,493	3,694	0.733
Cojutepeque	66.6	73.4	90.5	81.7	65.7	65.9	6,790	3,325	0.725
Colón	68.1	73.8	88.3	80.5	67.4	63.8	6,676	3,087	0.724
EL SALVADOR	67.5	73.5	84.7	79.2	65.4	64.3	7,381	3,350	0.720
Usulután	67.1	73.5	85.3	78.8	61.6	62.4	7,997	3,431	0.718
Quezaltepeque	68.1	73.8	81.0	78.8	56.8	54.2	6,558	3,209	0.706
La Unión	65.4	73.0	77.4	70.9	65.5	67.6	7,725	3,429	0.699
San Juan Opico	68.1	73.8	81.6	79.5	63.9	63.3	5,333	2,000	0.694
Zacatecoluca	65.3	72.5	84.8	71.4	62.9	66.0	5,635	2,989	0.692
Ahuachapán	65.9	72.1	87.8	76.7	66.8	58.4	4,735	2,472	0.690
Izalco	66.7	74.7	86.1	71.9	61.9	59.6	4,560	2,545	0.690
Chalatenango	64.3	69.2	82.3	76.9	71.0	68.1	6,588	2,615	0.688
San Vicente	64.7	70.5	82.2	78.0	61.0	63.0	5,910	2,883	0.687
La Libertad	68.1	73.8	83.5	74.5	54.2	56.2	4,506	2,483	0.685
Acajutla	66.7	74.7	79.5	71.7	64.9	57.2	5,378	2,052	0.681
Nejapa	69.4	74.9	81.3	70.2	65.3	60.5	5,559	1,578	0.681
Santiago Nonualco	65.3	72.5	84.4	76.3	64.0	61.3	4,470	2,182	0.680
San Francisco Gotera	64.5	69.0	77.7	70.8	68.5	64.6	7,390	2,703	0.675
Metapán	69.0	74.2	74.5	71.8	50.1	52.6	8,604	1,670	0.670
Jiquilisco	67.1	73.5	75.2	68.8	58.2	60.9	4,591	2,147	0.667
Coatepeque	69.0	74.2	78.3	68.0	60.0	54.3	4,501	1,578	0.662
Sensuntepeque	63.5	68.8	72.2	75.4	57.7	61.7	6,190	2,002	0.650
Conchagua	65.4	73.0	69.5	62.9	55.3	54.7	5,221	1,916	0.641
Ilobasco	63.5	68.8	74.7	76.0	57.0	62.2	4,053	1,499	0.635
Nahuizalco	66.7	74.7	73.2	56.3	56.0	47.2	3,513	2,107	0.633
San Francisco Menéndez	65.9	72.1	62.6	63.6	54.6	47.4	4,151	1,366	0.611

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2002.

equivalente a entre 6 y 7 veces el ingreso per cápita de San Francisco Menéndez (US\$2,712 PPA). La tasa de alfabetismo adulto de Antiguo Cuscatlán (97.5) supera en más de 34 puntos porcentuales a la de San Francisco Menéndez; mientras que la diferencia entre las tasas de matriculación bruta combinada de ambos municipios es mayor de 41 puntos porcentuales. En la escala comparativa del *Informe Mundial 2003*, el ingreso per cápita y la tasa de

alfabetismo de Antiguo Cuscatlán corresponderían al nivel de desarrollo humano de países como Portugal y Grecia, ubicados en las posiciones 23 y 24 de la clasificación mundial del IDH. En contraste, el nivel de desarrollo humano reflejado en el IDH de Nahuizalco y San Francisco Menéndez correspondería a países como Namibia y Botswana, en las posiciones 124 y 125 de la clasificación mundial.

La correlación entre el desarrollo humano medido por el IDH y las oportunidades de participación de las mujeres en la vida económica y política que refleja en parte el IPG es nuevamente débil, tal como ocurría en la desagregación por departamento de dichos índices. En algunos municipios el

mayor nivel de desarrollo humano parece estar asociado con una mayor equidad de género en lo relativo a tales oportunidades, pero en el caso de otros municipios la correlación entre desarrollo humano y equidad de género en las esferas económicas y políticas pareciera más bien negativa.

Cuadro 2.15
Componentes del IPG para una muestra de 40 municipios. Año 2002.

Municipio	Mujeres en concejos municipales (%)	Mujeres en puestos ejecutivos y administrativos (%)	Mujeres en puestos profesionales y técnicos (%)	PIB per cápita (\$PPA)		IPG
				Mujeres	Hombres	
Nueva San Salvador	55.6	42.9	44.6	8,916	15,193	0.746
Ayutuxtepeque	42.9	28.6	50.5	7,074	10,206	0.692
Ilopango	37.5	28.6	51.7	4,100	8,668	0.656
Antiguo Cuscatlán	28.6	24.1	41.0	10,001	26,562	0.653
Ciudad Delgado	33.3	33.4	48.6	4,222	9,056	0.642
Nejapa	50.0	36.9	26.3	1,578	5,559	0.636
Cojutepeque	28.6	50.0	55.5	3,325	6,790	0.633
Mejicanos	33.3	22.2	39.7	6,639	14,044	0.631
Izalco	31.3	33.3	54.7	2,545	4,560	0.624
Santiago Nonualco	35.7	25.0	45.8	2,182	4,470	0.612
Soyapango	38.9	16.7	37.1	5,572	9,224	0.607
San Salvador	27.8	18.2	48.2	7,149	16,233	0.592
Chalchuapa	31.3	20.0	48.7	3,694	6,493	0.590
Chalatenango	21.4	60.0	50.9	2,615	6,588	0.576
Ilobasco	25.0	33.3	53.9	1,499	4,053	0.575
San Juan Opico	25.0	33.3	43.0	2,000	5,333	0.575
La Unión	21.4	31.2	60.6	3,429	7,725	0.554
La Libertad	21.4	39.8	31.1	2,483	4,506	0.551
Ahuachapán	18.8	33.7	46.5	2,472	4,735	0.545
San Marcos	43.8	99.0	42.9	4,401	6,590	0.540
Usulután	25.0	20.0	41.1	3,431	7,997	0.535
EL SALVADOR	19.7	25.7	45.9	3,350	7,381	0.530
Sonsonate	13.3	50.0	46.7	5,283	6,645	0.528
Sensuntepeque	42.9	1.0	57.0	2,002	6,190	0.517
Apopa	38.9	1.0	38.7	3,931	6,864	0.512
Quezaltepeque	35.7	99.0	41.9	3,209	6,558	0.511
Acajutla	14.3	34.0	44.6	2,052	5,378	0.505
Zacatecoluca	37.5	1.0	40.1	2,989	5,635	0.503
Jiquilisco	35.7	1.0	64.8	2,147	4,591	0.487
San Martín	12.5	35.8	33.3	3,574	7,672	0.482
Colón	21.4	7.6	52.2	3,087	6,676	0.463
Santa Ana	22.2	1.0	39.4	4,496	6,794	0.433
Cuscatancingo	6.3	33.3	39.4	4,441	6,865	0.421
Conchagua	21.4	99.0	55.8	1,916	5,221	0.415
San Vicente	7.1	25.0	50.9	2,883	5,910	0.401
San Francisco Gotera	8.3	20.0	59.9	2,703	7,390	0.391
Metapán	7.1	16.7	29.2	1,670	8,604	0.340
Nahuizalco	7.1	99.0	46.7	2,107	3,513	0.279
San Miguel	5.6	1.0	50.9	3,577	8,152	0.278
Coatepeque	7.1	99.0	37.8	1,578	4,501	0.271
San Francisco Menéndez	7.1	1.0	40.2	1,366	4,151	0.267

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2002.

Cuadro 2.16
Componentes del IPH-1 para una muestra de 40 municipios. Año 2002.

Municipio	% Población que no sobrevivirá hasta los 40 años	Tasa de analfabetismo adulto (%)	% Población sin acceso a agua potable	% Niños menores de 5 años con peso insuficiente	IPH-1
Antiguo Cuscatlán	6.9	2.5	0.3	5.0	4.9
Mejicanos	9.3	5.8	2.2	6.3	7.1
San Salvador	9.5	6.9	0.0	4.4	7.4
Soyapango	10.1	5.5	0.0	5.2	7.4
Ilopango	10.3	6.9	5.3	6.5	8.1
Ayutuxtepeque	9.9	7.5	6.2	6.9	8.2
Ciudad Delgado	9.7	9.4	1.5	8.6	8.5
Cuscatancingo	11.6	5.9	3.8	6.5	8.6
Apopa	12.1	12.1	3.6	6.9	10.7
Nueva San Salvador	15.2	4.8	0.0	5.1	10.7
Santa Ana	12.5	12.8	18.3	8.4	12.9
San Marcos	10.5	10.6	25.4	7.7	13.2
San Martín	15.7	10.8	17.2	8.5	13.4
Colón	12.1	16.0	17.5	8.8	13.9
Ahuachapán	9.3	18.2	15.0	13.8	14.8
Chalchuapa	14.9	15.9	18.3	10.6	15.1
Cojutepeque	15.3	14.4	25.1	8.8	15.6
Santiago Nonualco	10.4	20.1	18.2	8.4	15.7
San Vicente	11.9	20.1	14.9	9.2	15.7
EL SALVADOR	10.7	18.3	26.2	10.3	16.5
Chalatenango	13.0	20.6	26.5	9.4	17.7
Sonsonate	13.3	14.8	37.2	10.2	18.4
La Unión	5.0	26.2	20.5	7.8	19.1
Quezaltepeque	21.0	20.2	23.2	7.4	19.2
Sensuntepeque	8.4	25.9	22.0	10.8	19.5
San Juan Opico	12.9	19.5	34.9	12.6	19.7
La Libertad	15.4	21.3	34.4	9.2	19.9
Nejapa	20.7	24.5	13.1	9.3	20.3
Izalco	21.0	21.4	21.9	14.5	20.3
Usulután	12.4	18.3	43.9	8.0	20.4
San Francisco Gotera	10.8	26.3	34.9	10.3	21.8
San Miguel	12.5	17.1	50.2	7.8	21.9
Zacatecoluca	13.5	22.7	43.0	9.8	22.1
Coatepeque	8.5	27.2	38.7	14.0	23.5
Metapán	10.0	27.0	46.0	9.3	24.1
Ilobasco	5.2	24.6	52.4	12.6	25.4
Nahuizalco	15.2	35.8	16.3	17.5	26.2
Conchagua	17.3	34.0	36.4	9.3	26.6
Acajutla	13.5	24.5	61.5	11.3	28.0
Jiquilisco	15.5	28.2	67.2	8.9	30.0
San Francisco Menéndez	18.3	36.8	66.3	9.6	33.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2002, FESAL 2003 y Segundo Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado (Septiembre 2000).

POBREZA DE INGRESOS Y DESIGUALDAD

En el país el método más comúnmente utilizado para medir la pobreza es la pobreza de ingresos. De acuerdo a este método, pobres son aquellas personas u hogares que viven por debajo de un nivel de ingreso, o línea de pobreza, determinada a partir del costo de un conjunto mínimo de bienes y servicios básicos.

MEDICIONES DE LA POBREZA

En la práctica, suelen establecerse dos líneas de pobreza: una para la pobreza absoluta o extrema y otra para la pobreza relativa. La pobreza absoluta o extrema es definida como la situación en la que se encuentran aquellas personas u hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta básica de alimentos (CBA); y la pobreza relativa, como la situación de aquellas personas u hogares con ingresos suficientes para adquirir la CBA, pero insuficientes para financiar la satisfacción de otras necesidades (vivienda, salud, educación, vestuario, etc.) también incluidas dentro de lo que conoce como la canasta básica ampliada (CA).

Ante la dificultad de contar con información uniforme y susceptible de ser comparada internacionalmente, varios organismos multilaterales, tales como el Banco Mundial, suelen hacer sus estimaciones asignando un valor de un dólar de los Estados Unidos por persona al día a la línea de pobreza absoluta y dos dólares por persona al día para la pobreza relativa.

En El Salvador, el valor de la línea de la pobreza absoluta se establece a partir del costo de una CBA, cuya composición fue elaborada a partir de una encuesta de ingresos y gastos llevada a cabo en 1991, por el suprimido Ministerio de Planificación. Concretamente, se construyeron dos CBA –una para el área urbana y otra para el área rural– (Cuadro 2.17 a partir de los alimentos más consumidos en cada área y asegurando la cobertura de los requerimientos diarios mínimos de calorías para una persona adulta normal. Una persona, por lo tanto, se encuentra en pobreza absoluta cuando sus ingresos son inferiores al costo de dicha canasta. Nótese que aunque el consumo de ambas canastas proporciona una misma cantidad de calorías, existe una diferencia notable

en su calidad, que podría conducir a una importante subestimación de las diferencias socioeconómicas entre las personas que habitan en las áreas urbanas y las que habitan en las áreas rurales.

Para establecer el valor de la línea de pobreza relativa habría que conocer qué otros rubros y en qué cantidades habría que agregar a la CBA para construir la canasta básica ampliada (CA) y determinar su valor. Convencionalmente, sin embargo, se suele asumir que el valor de la CA es igual al doble del valor de la CBA, de manera que la línea de pobreza relativa equivaldría exactamente al doble de la línea de pobreza absoluta. Un supuesto que, como se verá más adelante, resulta cuestionable cuando los precios de los alimentos y los de otros bienes y servicios de consumo básico tienen comportamientos muy disímiles, como parece haber estado ocurriendo en El Salvador en los últimos años. Para calcular el valor de las líneas de pobreza absoluta y relativa a nivel familiar o por hogar, a partir de las líneas de pobreza absoluta y relativa individuales, únicamente habría que multiplicar estas últimas por el número promedio de personas que existen tanto en los hogares urbanos como en los rurales.

Aplicando la metodología antes señalada, los valores de las líneas de pobreza absoluta y relativa por día y por persona para

Cuadro 2.17

Canasta básica de alimentos diaria por persona según área urbana y rural (En gramos)

Alimentos	Urbano	Rural
Pan francés	49	0
Tortillas	223	402
Arroz	55	39
Carnes	60	14
Grasas	33	14
Huevos	28	30
Leche fluida	106	31
Frutas	157	16
Frijoles	79	60
Verduras	127	0
Azúcar	69	65

Fuente: DIGESTYC, Ministerio de Economía.

el área urbana y rural, estimadas a partir de las respectivas canastas básicas de alimentos son presentados en el Cuadro 2.18. La pobreza estimada mediante este método sería el resultado del monto de ingresos que se genera en un país, del

Cuadro 2.18

Costo diario por persona de la CBA (línea de pobreza absoluta) y de la CA (línea de pobreza relativa), según área urbana y rural. Años 1992-2002. (En US\$)

Año	Costo CBA		Costo CA	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1992	0.82	0.48	1.64	0.96
1993	0.88	0.54	1.75	1.08
1994	0.93	0.60	1.87	1.21
1995	0.97	0.60	1.93	1.19
1996	1.09	0.71	2.18	1.43
1997	1.10	0.71	2.21	1.43
1998	1.11	0.68	2.23	1.37
1999	1.09	0.66	2.17	1.33
2000	1.05	0.68	2.10	1.36
2001	1.05	0.67	2.11	1.35
2002	1.06	0.66	2.11	1.31

Fuente: DIGESTYC. Ministerio de Economía.

tamaño de su población, de la manera en que se distribuye el ingreso, y de la evolución de los precios de los bienes y servicios integrantes de la Canasta Básica de Alimentos. A eso se debe que para las organizaciones que hacen sus análisis partiendo de este método, los factores determinantes de la pobreza más comúnmente señalados son: el crecimiento económico, la distribución del ingreso, la inflación y el crecimiento demográfico. En correspondencia con ello, el crecimiento con equidad es considerado como el medio más apropiado para combatir la pobreza. El problema, sin embargo, es que el crecimiento y la equidad no siempre son compatibles y que más que medios, son también objetivos casi de la misma complejidad que la disminución de la pobreza.

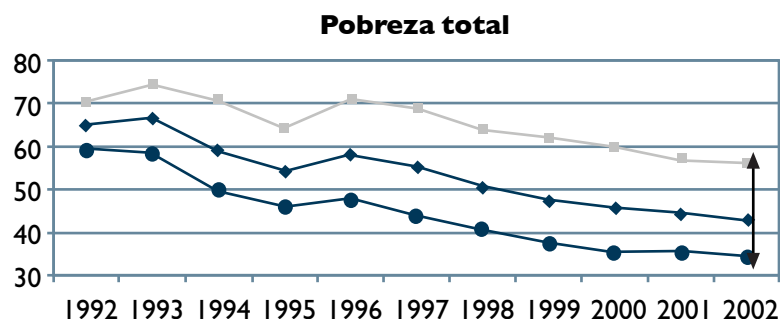
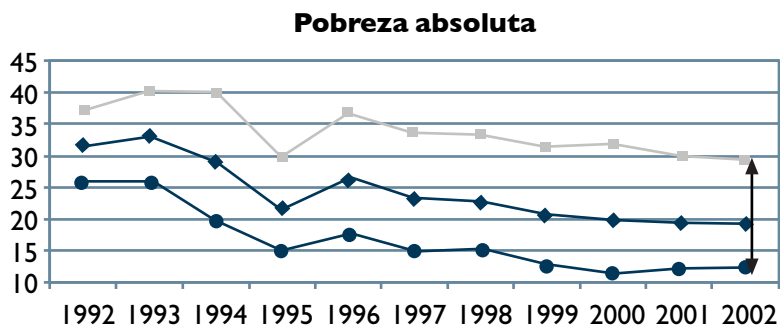
COMPORTAMIENTO DE LA POBREZA DE INGRESOS

Una de las principales ventajas que ofrece la pobreza de ingresos como método para medir la pobreza en El Salvador, es que la abundante información existente permite evaluar su evolución.

Las estimaciones realizadas de acuerdo a la información proporcionada anualmente por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) indican que de 1992 a 2002 la pobreza en El Salvador se redujo

Gráfico 2.2

Comportamiento de la pobreza total y absoluta según área geográfica. Años 1992-2002. (En porcentaje de personas)



de manera significativa. La proporción de la población total del país que vivía en esta condición disminuyó de alrededor de 65%, en 1992 a 43% en 2002; es decir, 22 puntos porcentuales menos que 10 años atrás. De igual manera, el porcentaje de población en pobreza absoluta se redujo en 12.3 puntos porcentuales, al pasar de 31.5% en 1992 en a 19.2% en 2002 (Gráfica 2.2).

Pese a los avances logrados, es indudable que la pobreza continúa siendo el desafío más grande que continúa enfrentando El Salvador en estos tiempos de globalización. Siendo que la mayor riqueza de un país es su gente (PNUD, 1990), el hecho de que cerca de la mitad de la población salvadoreña continúe siendo pobre explica porqué no se aprovechan plenamente las oportunidades de la globalización y porqué se es tan vulnerable a sus amenazas.

CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA

Desde la perspectiva del desarrollo humano, también es pertinente señalar que a pesar de la tendencia favorable que muestran los datos globales de pobreza, persisten ciertas disparidades (i.e. por área de residencia, departamentos, grupos de edad). La visibilización de estas disparidades es fundamental para definir adecuadamente las acciones prioritarias a seguir en el combate a la pobreza, especialmente luego que el país se comprometió con el cumplimiento de los objetivos y metas derivados de la Declaración del Milenio (ver Recuadro 2.1).

Una primera disparidad, tanto en las dimensiones como en la tendencia de la pobreza, se observa en las distintas áreas geográficas. En el área urbana, por ejemplo, la pobreza total y la pobreza absoluta disminuyeron entre 1992 y 2002 en 25.0 y 13.3 puntos porcentuales respectivamente; mientras que en el área rural la reducción de la primera fue de 14.6 puntos porcentuales, y la de la segunda, de únicamente 7.8. Como consecuencia de ese comportamiento dispar, la brecha de pobreza total entre el área urbana y el área rural aumentó de 11.3 puntos porcentuales a 21.8 y la brecha de pobreza absoluta de 11.5 puntos porcentuales a 16.9 (ver flechas verticales en Gráfico 2.2).

No debe sorprender, por lo tanto, que la pobreza continúe siendo un problema predominantemente rural. Pese a que en las zonas rurales solamente viva el 41% de

la población total, éstas concentran el 53.3% de la población pobre y el 62.4% de la que se encuentran en situación de pobreza absoluta (Cuadro 2.19).

El Cuadro 2.19 también muestra que, debido a la alta concentración de la población del país en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), el departamento de San Salvador es el que concentra el mayor número de personas pobres (22.2% del total) y pobres absolutas (16.8%). No obstante, en términos relativos, los departamentos con un mayor porcentaje de población en pobreza absoluta son, en su orden: Cabañas (36.6%), Ahuachapán (35.8%), Morazán (33.2%), Chalatenango (32.5%) y San Vicente (31.3%). Entre los departamentos con los mayores índices de pobreza total vuelven a aparecer nuevamente Cabañas (65%) y Ahuachapán (61.9%), aunque ahora seguidos por San Vicente (61.1%), Morazán (58.5%) y Chalatenango (53.9). Llama la atención que en estos cinco departamentos, donde solamente vive el 15.8% de la población del país, se concentra un mayor porcentaje de población en situación de pobreza absoluta (28%) que en los departamentos de San Salvador, La Libertad y Cuscatlán (27%), donde vive el 46.2% de la población total.

En cuanto a los grupos de edad, las disparidades de la incidencia de la pobreza afectan principalmente a las personas de 0 a 17 años, las cuales representan el 40.8% de la población total del país, pero aglutinan al 52.0% de la población en pobreza absoluta y al 49.0% del total de la población pobre. Esta situación, además de confirmar que la niñez y la adolescencia continúan siendo parte de los grupos económica y socialmente más vulnerables del país, debería de ser motivo de especial preocupación, debido a que se trata del segmento de población que representa el futuro del país.

Tal como se ha señalado en otros estudios (Segovia 2000), la incidencia de la pobreza también está relacionada de manera inversa con la educación de la persona que ejerce la responsabilidad de jefe de hogar. Del total de jefes de hogar, quienes no poseen ningún nivel de escolaridad, por ejemplo, representan el 24.1% del total, pero aglutinan al 41.5% de hogares en pobreza absoluta y al 35.6% en pobreza. Estos mismos jefes de hogar, junto a aquellos con una escolaridad de 1 a 3 años,

La niñez y la adolescencia continúan siendo parte de los grupos económica y socialmente más vulnerables del país. Esto debería de ser motivo de especial preocupación, debido a que se trata del segmento de población que representa el futuro del país.

Recuadro 2.1

El Desarrollo Humano (DH) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

¿Qué son los ODM?

En septiembre de 2000, 147 Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva Cork, suscribieron la *Declaración del Milenio*, con la finalidad de reducir los niveles de pobreza y ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor.

Hasta ahora, un total de 191 naciones han adoptado esta Declaración, que incorpora además objetivos y metas comunes para el desarrollo humano de todas las naciones, denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* y *Metas del Milenio*, y sobre los cuales la comunidad internacional se compromete a centrar su interés y sus esfuerzos con recursos y medidas concretas.

Así mismo, en la Cumbre se acordó que los países en desarrollo emprenderían un proceso sostenido de reformas políticas y económicas, y que el mundo desarrollado apoyaría directamente en forma de ayuda, comercio, alivio de la deuda e inversiones.

Los ODM no son nuevos, son el resultado de una diversidad de cumbres y conferencias internacionales, en donde se traza como meta el año 2015 para su cumplimiento.

Un Pacto Mundial:

“Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no son una aspiración idealista, sino una meta clara, con plazos determinados, para mejorar en forma rápida y cuantificable la calidad de vida de los más pobres” (Mark Malloch Brown, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, 2002).

<i>La relación del desarrollo humano y los ODM</i>	
<p>Capacidades esenciales para el DH</p> <p>Una vida larga y saludable</p> <p>Educación</p> <p>Un nivel de vida decente</p> <p>Libertades civiles y políticas que permitan a la gente participar en la vida de la comunidad a la que se pertenece</p>	<p>ODM correspondientes</p> <p>Objetivos 4, 5 y 6: reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y combatir las principales enfermedades</p> <p>Objetivo 2 y 3: lograr la enseñanza primaria universal y la autonomía de la mujer mediante la igualdad entre los géneros en la educación.</p> <p>Objetivo 1: reducir la pobreza y el hambre</p> <p>No es parte de los ODM, pero es uno de los objetivos mundiales recogidos en la Declaración del Milenio</p>
<p>Condiciones esenciales para el DH</p> <p>Sostenibilidad ambiental</p> <p>Equidad, especialmente equidad de género</p> <p>Permitir un entorno económico global</p>	<p>ODM correspondientes</p> <p>Objetivo 7: velar por la sostenibilidad ambiental</p> <p>Objetivo 3: promover la equidad de género y la autonomía de la mujer</p> <p>Objetivo 8: reforzar las asociaciones entre los países desarrollados y menos desarrollados</p>

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2003, PNUD.

Cuadro 2.19

**Pobreza absoluta y total según características seleccionadas de la población.
Año 2002.**

Características	% Población total	% en pobreza absoluta	% en Pobreza Total	Contribución a la pobreza en %	
				Absoluta	Total
Total	100.0	19.2	42.9	100.0	100.0
Grupo de edad					
0-17 años	40.8	24.4	51.6	52.0	49.0
18-59 años	49.1	15.3	36.8	39.2	42.0
60 + años	10.1	16.8	38.2	8.9	9.0
Área geográfica					
Urbana	59.0	12.2	34.0	37.6	46.7
Rural	41.0	29.1	55.8	62.4	53.3
Por departamento					
Ahuachapán	5.1	35.8	61.9	9.5	7.3
Santa Ana	8.8	21.6	49.4	9.9	10.1
Sonsonate	7.2	22.0	50.7	8.3	8.5
Chalatenango	3.1	32.5	53.9	5.2	3.8
La Libertad	11.1	12.8	31.4	7.4	8.1
San Salvador	31.9	10.1	29.9	16.8	22.2
Cuscatlán	3.2	17.0	42.5	2.8	3.1
La Paz	4.7	21.5	51.0	5.2	5.5
Cabañas	2.4	36.6	65.0	4.5	3.6
San Vicente	2.5	31.3	61.1	4.1	3.6
Usulután	5.3	25.5	53.2	7.0	6.5
San Miguel	7.7	23.1	48.8	9.3	8.7
Morazán	2.7	33.2	58.5	4.7	3.7
La Unión	4.5	22.0	49.2	5.2	5.2

Fuente: Estimaciones propias con base a EHPM-2002.

representan el 44%, pero concentran el 67.5% del total de hogares en pobreza absoluta y el 60.8% de los hogares pobres.

En el otro extremo, los jefes de hogar con más de 10 años de escolaridad representan el 21.8% del total y únicamente aglutinan al 5.6% del total de hogares en pobreza absoluta y al 7.6% de hogares pobres (Cuadro 2.20).

Otro aspecto que llama la atención de la información del Cuadro 2.20, es que el sexo del jefe de un hogar no ejerce ninguna incidencia en la posibilidad de que éste sea afectado o no por la pobreza, pero sí en la posibilidad de que caiga en pobreza absoluta. Obsérvese al respecto, la coincidencia entre el porcentaje de los hogares liderados por mujeres dentro del total

(33.6%) y su participación dentro del total que se encuentran en pobreza (33.3%) y como su participación disminuye a 28.2% en el total de hogares en pobreza absoluta.

Estas cifras ameritan una reflexión y análisis más profunda sobre la situación real de la mujer y su condición de pobreza. Finalmente, las cifras del Cuadro 2.21 también muestran que la vulnerabilidad a la pobreza tiende a ser levemente mayor en los hogares con jefes de la tercera edad.

**MONTOS NECESARIOS PARA ELIMINAR
LA POBREZA ABSOLUTA**

Una manera de aproximarse a la cantidad de recursos requeridos para eliminar la pobreza absoluta es a partir de la brecha de ingreso normalizada o profundidad de

Cuadro 2.20

Pobreza absoluta y total según características seleccionadas de los hogares. Año 2002.

Características	% hogares total	% en pobreza absoluta	% en pobreza total	Contribución a la pobreza en %	
				Absoluta	Total
Total	100.0	15.8	36.8	100.0	100.0
Sexo jefe de hogar					
Mujeres	33.6	13.3	36.5	28.2	33.3
Hombres	66.4	17.0	36.9	71.8	66.7
Edad del jefe de hogar					
15-24 años	5.0	13.9	35.0	4.4	4.7
25-59 años	68.2	15.6	36.6	67.5	67.8
60 y más	26.9	16.5	37.5	28.1	27.5
Escolaridad jefe de hogar (años)					
0	24.1	27.1	54.3	41.5	35.6
1-3	19.9	20.6	46.6	26.0	25.2
4-6	20.3	14.7	36.8	18.8	20.3
7-9	14.0	9.2	29.7	8.2	11.3
10-12	13.4	4.6	17.4	3.9	6.3
+13	8.4	3.2	5.8	1.7	1.3

Fuente: Estimaciones propias con base a EHPM 2002.

la pobreza, la cual mide la distancia promedio que separa el ingreso de la población en pobreza absoluta de la línea de pobreza absoluta. La sumatoria de las brechas así obtenidas estaría proporcionando el monto mínimo de recursos requeridos para que las personas en pobreza absoluta pudiesen superar tal situación, mediante un programa de transferencias focalizadas. El uso de este índice, sin embargo, tiene ciertas limitaciones, ya que no capta la distribución de ingresos entre los pobres o la severidad de la pobreza. Además, tal como lo señala la UCA (2000), siendo la pobreza un problema multidimensional, su erradicación difícilmente puede lograrse mediante un simple programa de transferencia de ingresos. Consideradas esas advertencias, la estimación de la brecha de ingreso normalizada o profundidad de la pobreza indica que para el año 2002 hubiese bastado un esfuerzo equivalente al 1.1% del PIB en transferencias focalizadas para erradicar

la pobreza absoluta en El Salvador. Al no modificarse los factores estructurales generadores de la pobreza, es de esperarse que esfuerzos fiscales similares serían requeridos en los años siguientes para lograr el mismo objetivo (Cuadro 2.21)

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA METODOLOGÍA UTILIZADA PARA CALCULAR LA POBREZA DE INGRESOS

La estimación de la pobreza en El Salvador es objeto de algunas controversias. Las estimaciones realizadas en este capítulo, tal como se señaló anteriormente están basadas en datos de ingresos obtenidos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples contrastados con la línea de pobreza convencionalmente aceptada, equivalente a dos líneas de pobreza absoluta. La aplicación de esta metodología permitió determinar que para 2002 el 43% de la población salvadoreña vivía en condición de pobreza. El principal partido de oposición, por su parte, estima que el

Cuadro 2.21

Montos necesarios para cerrar las brechas de pobreza absoluta de ingreso, según área geográfica y departamento. Año 2002. (En millones de US dólares)

Departamento	Área geográfica		Total país	Porcentaje por departamento
	Urbana	Rural		
San Salvador	25.1	2.6	27.7	18%
Ahuachapán	5.8	11.7	17.5	11%
Santa Ana	5.5	9.2	14.7	9%
San Miguel	5.2	8.6	13.8	9%
Sonsonate	2.9	8.8	11.7	8%
Usulután	4.0	7.1	11.1	7%
La Libertad	4.2	6.2	10.4	7%
Chalatenango	3.3	5.8	9.1	6%
Cabañas	1.8	6.2	8.0	5%
La Paz	2.7	4.6	7.3	5%
Morazán	1.6	5.4	7.0	4%
La Unión	1.4	5.2	6.6	4%
San Vicente	2.1	4.4	6.5	4%
Cuscatlán	1.6	3.1	4.6	3%
Total	67.1	88.9	156.1	100%
Como % del PIB a precios corrientes				
2002	0.5%	0.6%	1.1%	
PIB nominal 2002	14,284			

Nota: El resultado es igual a la suma de la brecha del ingreso (expresada en dólares estadounidenses) de la pobreza absoluta para todos los hogares en pobreza absoluta.

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002.

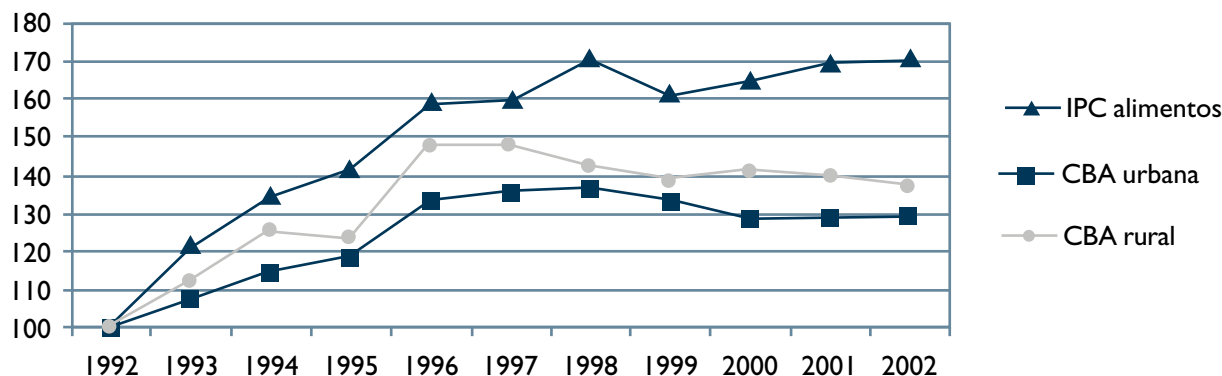
80% de las familias salvadoreñas son pobres, al no poder acceder a la canasta básica de mercado (FMLN, 2003). El presidente de la República, a su vez, en su discurso pronunciado el 23 de septiembre de 2003 ante la 58ª Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, señalaba que la población pobre había disminuido en El Salvador de 60% en 1991 a 33% en la actualidad (Flores, 2003).

Esta brecha de diagnóstico no sólo ilustra el clima de polarización política que vive el país, sino que también se explica, en parte, por algunas deficiencias en la metodología convencionalmente utilizada para calcular la pobreza.

Un primer cuestionamiento que se hace a dicha metodología está relacionado con la posibilidad de que se esté subestimando el valor de la línea de pobreza absoluta. Tal posibilidad deriva de la fuerte discrepancia observada entre el comportamien-

to reportado de los precios de los bienes integrantes de la canasta alimentaria básica (CBA) y los precios de los productos alimenticios incluidos dentro de la canasta utilizada para construir el índice de precios al consumidor (IPC), que es el principal indicador utilizado en el país para medir la inflación. Concretamente, de acuerdo a los datos oficiales, el valor monetario de la línea de pobreza absoluta (y por el supuesto adoptado, también el de la línea de pobreza relativa) entre 1992 y 2002 se habría incrementado en 29% en el área urbana y en 36% en el área rural; contra un 70% de incremento en el caso del IPC del rubro alimentos. Las posibilidades de un monitoreo impreciso se han acentuado durante los últimos años, debido a que DIGESTYC reporta que los precios de los bienes integrantes en la CBA urbana y rural de 1997 a 2002 se redujeron en 4.5% y 7.0%, respectivamente (Gráfico 2.3), pese a que en 2000 fue eliminada la exen-

Gráfico 2.3
Índice de precios de la Canasta Básica de Alimentos y el rubro de alimentos.
Años 1992-2002. (Base 1992=100)



Fuente: Construcción propia con base a datos de DIGESTYC.

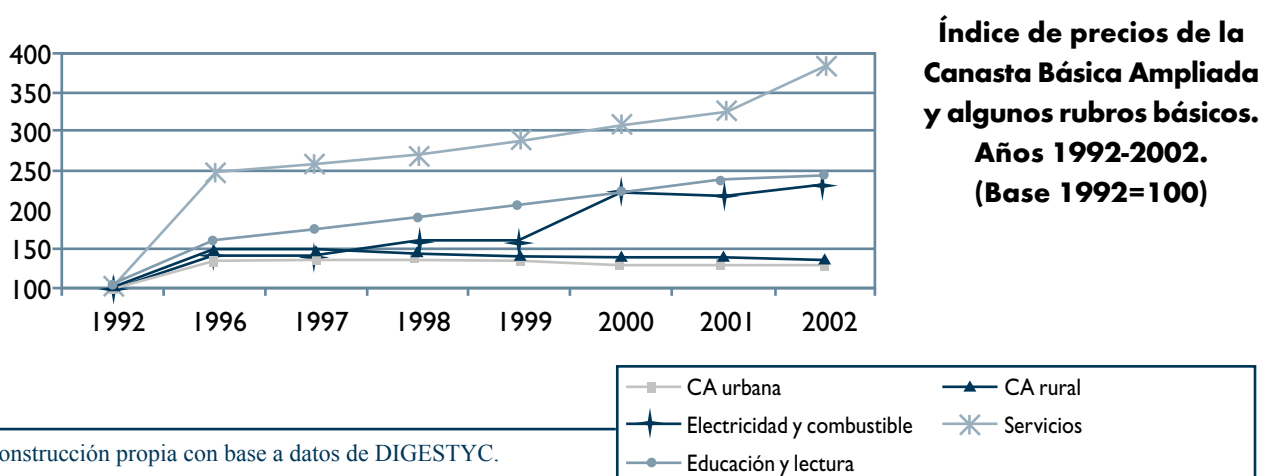
ción al IVA que se aplicaba a los granos básicos, leche, verduras y frutas.

El segundo cuestionamiento, más relevante aún, está relacionado con la posible impertinencia de continuar utilizando el supuesto según el cual la línea de pobreza relativa equivale a dos líneas de pobreza absoluta. Asumiendo que al momento de su adopción dicho supuesto era pertinente, la continuidad de su vigencia presupone que los precios de los bienes no alimenticios que integran la canasta ampliada (i.e. vestuario, vivienda, servicios de salud y educación, electricidad) se comporten de manera similar a los precios de los bienes

que integran la CBA. Esto, sin embargo, no parece ser lo que está ocurriendo en la realidad (Gráfico 2.4), especialmente en el caso de algunos rubros básicos como electricidad y combustible, servicios del rubro de vivienda y educación, cuyos precios han aumentado entre 4 y 10 veces más que los de los bienes incluidos en la CBA en los últimos 10 años.

De lo anterior se deduce que si bien la pobreza de ingresos ha disminuido de manera importante en el período 1992-2002, es muy posible que se esté sobreestimando la reducción.

Gráfico 2.4



Fuente Construcción propia con base a datos de DIGESTYC.

Cuadro 2.22

Distribución del ingreso por hogares. Años 1961, 1969, 1979, 1992 y 2002.

Año	Estructura de distribución del ingreso	
	20% más pobre	20% más alto
1961	6	61
1969	4	51
1979	2	66
1992	3.2	54.5
2002	2.4	58.3

Fuente: CEPAL y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (varios años).

DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

El Salvador se ha caracterizado históricamente por presentar una estructura de distribución del ingreso sumamente concentrada. En 1961, por ejemplo, el 20% más pobre de la población percibía el 6% del ingreso nacional, mientras que en el otro extremo, el 20% más rico absorbía el 61% del ingreso nacional. La década de los setenta, sin embargo, se caracterizó por profundizar aún más las desigualdades en la distribución del ingreso, a tal punto que mientras el 20% más pobre redujo su participación a únicamente 2% del ingreso nacional, el 20% más rico incrementó su participación al 66% (Cuadro 2.22).

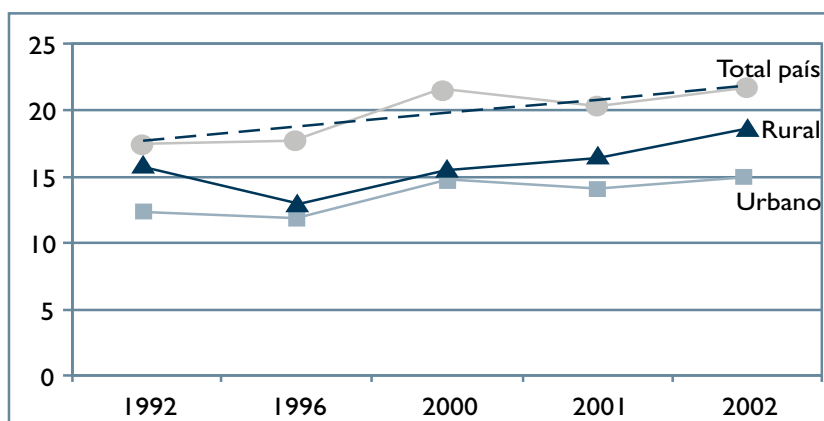
Estas crecientes desigualdades constituyeron un factor que incidió notablemente en la alta polarización social que prevaleció durante los años setenta y que desembocó en el estallido del conflicto armado durante los ochenta.

Para 1992 la situación había mejorado ligeramente, ya que el quintil más pobre de la población incrementó su participación en los ingresos totales a 3%, mientras que el quintil de la población de más altos ingresos disminuyó su participación a 54%. No obstante, en los 10 años siguientes la situación se volvió a deteriorar, ya que en 2002 el quintil más pobre disminuyó su participación a 2.4% del total de ingresos y el más rico la aumentó a 58.3%.

La razón entre el ingreso familiar per cápita del 20% de hogares más ricos de la población y el ingreso familiar per cápita del 20% de hogares más pobres, es otra forma de leer las desigualdades de ingreso, que presenta la ventaja de ponderar el impacto ejercido por las diferencias del tamaño de las familias por hogar en cada quintil. Este indicador también evidencia que durante los últimos diez años las desigualdades en la distribución del ingreso en El Salvador, lejos de reducirse se han incrementado⁷ (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5

Razón del quintil más rico y el quintil más pobre de la población. Años 1992, 1996 y 2000-2002. (Ingreso familiar per cápita)



Fuente: Estimaciones propias con base EHPM, varios años.

Cuadro 2.23

Coefficiente de Gini (ingreso per cápita).
Años 1992, 2000-2002.

Año	Nacional	Área geográfica	
		Urbano	Rural
1992	0.55	0.48	0.52
2000	0.55	0.51	0.47
2001	0.53	0.49	0.49
2002	0.54	0.50	0.49

Fuente: Estimaciones propias con base a Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, (varios años). DIGESTYC, Ministerio de Economía

Por su parte, el Coeficiente de Gini (con base al ingreso per cápita) habría experimentado una leve reducción de 0.55 a 0.54, (Cuadro 2.24). Este valor, sin embargo, continúa siendo muy alto si lo comparamos con el promedio mundial (0.40), e incluso con el promedio de América Latina (0.47), que es reconocida como la región del mundo de mayor desigualdad en la distribución del ingreso (BID, 2000).

La incidencia de la desigualdad en la distribución del ingreso sobre el desarrollo humano puede apreciarse claramente al comparar el Coeficiente de Gini (con base al ingreso total), la relación de quintiles (ingresos del 20% más rico entre el 20% más pobre), el ingreso per cápita y el IDH de El Salvador con países como Perú. En el Informe Mundial de 2003 los valores de estos indicadores para El Salvador son de 0.51 para el Coeficiente de Gini, de 17.3 para la relación de quintiles, de US\$ 5,260 (PPA) para el ingreso per cápita, y de 0.719

para el IDH que lo colocan en la posición 105 entre 175 países clasificados. Perú, a diferencia, registra un Coeficiente de Gini de 0.485, una relación de quintiles de 14.7, un ingreso per cápita PPA de US\$ 5,750 y un IDH de 0.788 que lo colocan en la posición 59 (es decir, 46 posiciones arriba que El Salvador). En resumen, a pesar de poseer un PIB per cápita bastante similar que El Salvador, Perú tiene un IDH mayor, lo cual se explica, en parte, por menor desigualdad en la distribución del ingreso. Obviamente, detrás de las menores desigualdades hay también un mayor compromiso con la educación, la salud y los servicios sociales básicos en general (Cuadro 2.25).

No cabe duda, por lo tanto, que la reducción de la desigualdad continúa siendo una de las principales asignaturas pendientes en El Salvador dentro de sus esfuerzos por disminuir la pobreza y aumentar los niveles de desarrollo humano. Un estudio recientemente realizado (IPEA/PNUD, 2003) indica, por ejemplo, que si el ingreso per cápita del país aumentara en un 30%, la pobreza sólo disminuiría en 10%; sin embargo, si la desigualdad disminuyera en 30%, la pobreza disminuiría un 23% (Cuadro 2.25). De acuerdo a las simulaciones realizadas en el estudio citado, la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y los avances en los niveles educativos constituyen, de lejos, los factores que con mayor eficacia podrían contribuir a abatir la pobreza en El Salvador y en casi todos los países centroamericanos.

Cuadro 2.24

Impacto sobre la pobreza en los países centroamericanos de algunas variables seleccionadas

Simulación	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Incremento de 30% ingreso per cápita	9	8	10	12	12	9
Reducción del 30% en la desigualdad	5	17	23	17	24	26
Reducción del 50% del número de hijos	8	7	8	12	10	9
Aumento de 25 puntos porcentuales en la tasa de participación de las mujeres	8	5	10	4	8	7
Más de 6 años de escolaridad	14	18	18	22	23	16
Nadie debajo de 12 años de escolaridad	16	17	21	35	30	18

Fuente: PNUD, IPEA (2001). Elaborado a partir de EHPM de Costa Rica (Julio 1999), EHPM de El Salvador (1998), Encuesta Permanente de Propósitos Múltiples de Honduras (1998), Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida de Nicaragua (1998), Encuesta de Niveles de Vida de Panamá (1998) y Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos Familiares de Guatemala (1998-1999).

Cuadro 2.25

América Latina: Gasto público social como porcentaje del PIB. Años 2000 y 2001.

Estrategias gubernamentales

El gobierno de El Salvador al igual que muchos otros gobiernos de la región han suscrito diversos convenios y pactos entre los que se encuentran la Iniciativa 20/20 (1995) y la Declaración del Milenio (2000) (Recuadro 2.1), cuyos esfuerzos van dirigidos principalmente a tomar medidas y acciones que contribuyan a la reducción de la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población.

Los esfuerzos del gobierno de El Salvador para combatir la pobreza se han concentrado básicamente en las siguientes estrategias:

- *Fuertes incrementos en el gasto social y en el gasto público en servicios sociales básicos* (educación básica, atención primaria en salud, salud genésica y población, nutrición, agua potable y saneamiento). El gasto público social total (incluida la seguridad social) ha pasado de representar el 5.3% del PIB en 1994 a alrededor del 8% del PIB en 2002. De igual manera, el gasto en servicios sociales básicos expresado como porcentaje del PIB ha aumentado de 2.3% en 1996 a 2.5% en 2001 y como porcentaje del gasto público total de 14.1% a 15.2% (PNUD, 2002). Estos incrementos han permitido, a su vez, realizar avances sustantivos en la cobertura de servicios tales como salud, educación, acceso a agua potable y vivienda (ver Capítulo 3). Pese a los esfuerzos realizados, el gasto social del Estado salvadoreño, expresado como porcentaje del PIB, continúa siendo uno de los más bajos en América Latina (Cuadro 2.25). De igual manera, el gasto destinado a servicios sociales básicos o gasto prioritario en desarrollo humano, aún no llega al 20% al que el país se comprometió cuando suscribió la Iniciativa 20/20 en la Cumbre sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague, en 1995 (PNUD, 2002).

Los altos porcentajes de hogares pobres que aún carecen de ciertos servicios básicos, especialmente en las áreas rurales, evidencian que los desafíos de El Salvador en esta área continúan siendo gigantescos (Cuadro 2.26).

- *Políticas de empleo e ingresos.* El salario mínimo ha sido el principal instrumento

País	Gasto Público Social como porcentaje del PIB
América Latina	13.8
Argentina	21.6
Bolivia	17.9
Brasil	18.8
Chile	16.0
Colombia	13.6
Costa Rica	18.2
Ecuador	8.8
El Salvador 1/	8.1
Guatemala	6.2
Honduras	10.0
México	9.8
Nicaragua	13.2
Panamá	25.5
Paraguay	8.5
Perú	8.0
República Dominicana	7.6
Uruguay	23.5
Venezuela	11.3

Nota: 1/ Información corregida con base a PNUD (2002) y estimaciones propias.
Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina 2002-2003".
División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social

de política en El Salvador destinado a proteger los ingresos. Debido a ello, el Código de Trabajo obliga a revisarlo cada tres años. Entre 1989 y 1994 el salario mínimo experimentó varios ajustes; el siguiente, sin embargo, se produjo hasta 1998 y desde entonces se mantuvo invariable hasta el último ajuste hecho luego de las elecciones de 2003.⁸ Un aspecto que llama la atención es que en el área urbana el salario mínimo apenas sobrepasa el costo de la canasta básica de alimentos familiar; aunque la situación es todavía más crítica en las zonas rurales, donde el salario mínimo es incluso inferior el costo de dicha canasta (Cuadro 2.28). La comparación del salario mínimo con el costo de la canasta alimentaria básica parece también indicar un aumento de los salarios mínimos reales; no obstante, esto es bastante discutible debido a que la reducción del costo de la canasta básica de alimentos reportada por DIGESTYC en los últimos años, como ya vimos anteriormente, no es congruente con el valor de la inflación recogida a través del índice de precios al consumidor. En todo caso, las

Cuadro 2.26

Acceso de los hogares a servicios básicos seleccionados según condición de pobreza. Año 2002. (En porcentajes)

Acceso a servicios básicos según condición de pobreza	% hogares totales	% hogares en pobreza absoluta	% hogares pobres	% hogares no pobres
Total país				
Electricidad	82.1	58.5	68.6	90.0
Agua por cañería ^{1/}	75.9	59.6	65.4	82.0
Servicio sanitario ^{2/}	93.0	81.6	87.0	96.5
Recolección de desechos ^{3/}	53.0	25.7	34.2	64.0
Por área geográfica				
Urbana				
Electricidad	93.2	80.9	85.9	96.2
Agua por cañería ^{1/}	92.6	86.3	87.4	94.7
Servicio sanitario ^{2/}	98.1	94.5	96.2	98.9
Recolección de desechos ^{3/}	81.2	61.2	66.0	87.6
Rural				
Electricidad	63.4	42.8	51.1	75.3
Agua por cañería ^{1/}	47.6	40.9	43.0	52.0
Servicio sanitario ^{2/}	84.3	72.6	77.7	90.7
Recolección de desechos ^{3/}	5.2	0.9	1.8	8.5

Nota: 1/ Incluye chorro común. 2/ Incluye recolección domiciliar pública y privada, y depósito en contenedores. 3/ Incluye inodoro privado y común de alcantarilla, inodoro fosa privada y común, y letrina privada y común.

Fuente: Estimaciones propias con base a EHPM 2002.

cifras estarían indicando que en aquellos hogares en los que la remuneración de sus miembros se rige por el salario mínimo, es indispensable que al menos uno de sus integrantes trabaje de manera permanente para poder aspirar a superar la pobreza absoluta y dos para superar la pobreza relativa.

Con relación al empleo, la política impulsada básicamente ha consistido en esperar que éste se produzca como consecuencia del crecimiento económico; el cual, a su vez sería un resultado de la mayor eficiencia económica y los mayores niveles de inversión que supuestamente producirían la apertura y la liberalización de los merca-

Cuadro 2.27

Relación del costo de la canasta básica de alimentos (CBA) familiar y el salario mínimo y salario promedio mensual según área geográfica. Años 1992-2002. (En US dólares)

Años	Costo CBA		Salario mínimo		Salario promedio			Salario mínimo/ costo CBA		Salario promedio/ costo CBA		
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	AMSS	Urbana	Rural	Urbana	Rural	AMSS
1992	108	75	97	47	133	71	152	0.90	0.62	1.24	0.95	1.41
1993	114	84	107	62	141	74	167	0.94	0.74	1.23	0.87	1.47
1994	121	92	120	62	181	92	214	0.99	0.67	1.49	1.00	1.77
1995	126	92	132	68	204	100	245	1.05	0.74	1.62	1.09	1.94
1996	143	110	132	68	228	108	273	0.92	0.62	1.59	0.98	1.91
1997	143	111	132	68	251	114	308	0.92	0.61	1.76	1.02	2.16
1998	141	103	144	74	264	135	292	1.02	0.72	1.88	1.31	2.08
1999	136	98	144	74	267	130	298	1.06	0.75	1.97	1.32	2.20
2000	128	99	144	74	281	136	321	1.12	0.75	2.19	1.38	2.51
2001	129	98	144	74	286	142	320	1.12	0.76	2.21	1.45	2.48
2002	127	93	144	74	289	142	325	1.13	0.79	2.27	1.52	2.56

Fuente: Elaboración propia con base a cifras oficiales del salario mínimo y a la EHPM (varios años), DIGESTYC. Ministerio de Economía.

dos. El Estado ha intervenido en la creación de empleos únicamente en situaciones de emergencia, tales como la reconstrucción de los terremotos de 2001.

- *Fondos y programas sociales especiales.* Desde que se iniciaron las reformas económicas inspiradas en los programas de estabilización y ajuste estructural en 1989, se diseñaron y pusieron en marcha algunos fondos y programas destinados a reducir los costos sociales esperados (MIPLAN, 1990). Entre la diversidad de fondos y programas creados, hay al menos cinco que por su impacto se han convertido en ejes clave de la política social: el Fondo de Desarrollo Económico y Social para las municipalidades (FODES), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI). El FODES, que se financiaba inicialmente con transferencias discrecionales del Órgano Ejecutivo, se fortaleció a partir de 1998, luego de la promulgación de un Decreto Legislativo que le asigna el 6% de los ingresos corrientes del Estado. El FISDL, que se constituyó inicialmente como una entidad responsable de financiar pequeñas obras y la provisión de servicios sociales básicos en favor de los grupos en pobreza absoluta, se transformó, posteriormente, en el organismo designado para el seguimiento de

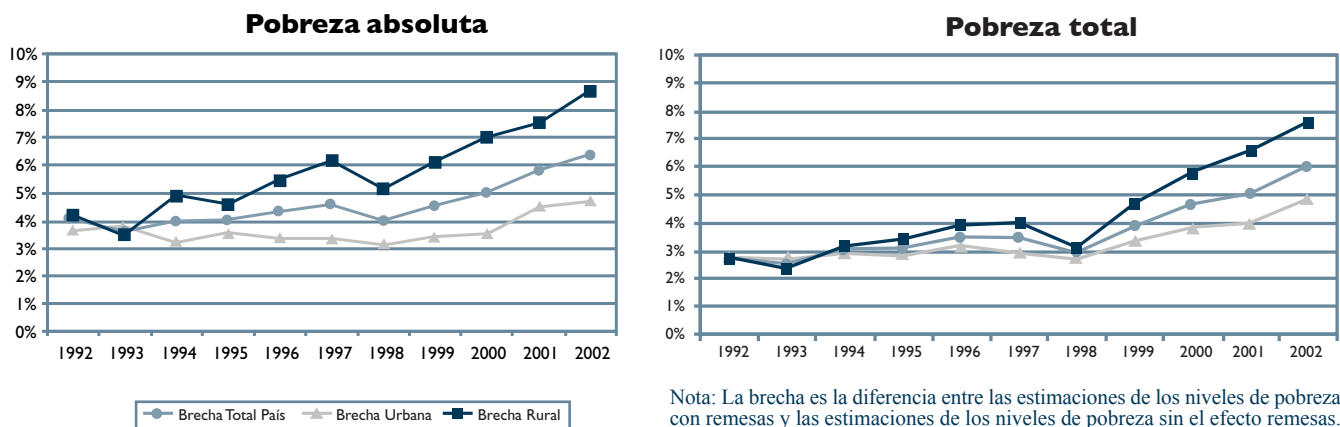
las políticas gubernamentales para el desarrollo local y en el administrador de una parte del FODES. EDUCO, por su parte, es un esquema de gestión descentralizada y con participación de la población beneficiaria reconocido internacionalmente porque que ha permitido una ampliación sustancial de la cobertura educativa, especialmente en las áreas rurales. FONAVIPO es un fondo creado con transferencias gubernamentales para otorgar subsidios habitacionales directos a hogares pobres. Finalmente, los SIBASI son organismos descentralizados, y también con participación de la población beneficiaria, creados para proveer servicios de salud del primero y segundo nivel de atención.

Las estrategias de la población pobre

La pobreza no es una situación aceptada de manera pasiva por la población en El Salvador. Por el contrario, la población pobre históricamente ha desarrollado una diversidad de estrategias con el propósito de hacer frente a dicha situación. Entre las más frecuentemente utilizadas se encuentran las siguientes:

- *Migraciones internas.* La tasa de fecundidad y el número promedio de hijos por hogar, continúan siendo más altos en las áreas rurales que en las áreas urbanas de El Salvador. El porcentaje que representa la población rural dentro de la población total no cesa de disminuir. En 1950, el 64%

Gráfico 2.6
Porcentajes de la población del país que logran salir de la pobreza absoluta y de la pobreza en general como consecuencia de las remesas recibidas (1992-2002)



Nota: La brecha es la diferencia entre las estimaciones de los niveles de pobreza con remesas y las estimaciones de los niveles de pobreza sin el efecto remesas. Fuente: Estimaciones propias con base a EHPM, varios años.

El Salvador ha avanzado hacia un mayor nivel de desarrollo humano con respecto a su pasado reciente, en términos comparativos con sus vecinos centroamericanos y sus principales socios comerciales, su posicionamiento relativo ha permanecido virtualmente constante.

de la población salvadoreña residía en las zonas rurales, 21 años más tarde el panorama no había cambiado mucho, ya que el 60% de la población seguía viviendo en dichas zonas. En los años siguientes, sin embargo, la migración interna adquirió grandes dimensiones, a tal punto que ya para 1990 la población rural sólo representaba el 45.4% del total y la población urbana el 54.6%. Para el año 2002, se estima que la población urbana representa el 59% del total y la población rural el 41%. Según estimaciones de DIGESTYC, la tasa neta de migración rural durante los últimos cinco años ha sido sistemáticamente negativa, alcanzando un valor promedio anual de más de 17 por mil. Esto quiere decir que una primera estrategia que utilizan los pobres que no encuentran mayores oportunidades en las áreas rurales es emigrar hacia las ciudades, donde además de haber mayores posibilidades de empleo, también existe una mayor y mejor oferta de servicios sociales básicos, y por ende, mayores posibilidades de romper el círculo vicioso de la pobreza.

• *Migraciones internacionales.* En los últimos años la población pobre salvadoreña ya no emigra sólo hacia los centros urbanos del país, sino también hacia el exterior. La emigración fuerte en El Salvador inicia en los años setenta, reportándose un saldo migratorio neto negativo de 18 mil personas por año. En los años ochenta esta cifra aumentó exponencialmente, llegando a unas 57 mil personas por año. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz la emigración comenzó a descender, llegando a alrededor de 15 mil personas por año, pero a partir de 1996, al desacelerarse la economía volvió a aumentar, sobrepasando las 35 mil personas por año. Del total de emigrantes de los últimos años, se estima que el 53% han sido hombres y el 47% mujeres. Cerca del 60% es población joven, entre los 15 y los 30 años de edad, en edad reproductiva. Sin embargo, cada vez es más importante el porcentaje de hombres y mujeres con familia establecida que ante la ausencia de oportunidades en el país emigran, principalmente hacia los Estados Unidos. Antes la migración internacional era un fenómeno esencialmente urbano, pero ahora, según datos de DIGESTYC, de cada 3 emigrantes, 2 salieron del área urbana y 1 del área rural. A lo anterior habría que agregar que, en

muchos casos, el o la emigrante primero se traslada de las áreas rurales a las urbanas con el objeto de obtener empleo e ingresos para poder posteriormente financiarse los gastos que supone la migración internacional.

• *Envío de remesas.* Cada vez que una persona pobre abandona su país, el numerador para estimar su tasa de pobreza disminuye. No obstante, la contribución de la población migrante a la reducción de la pobreza va mucho más allá, debido principalmente a las remesas que estas personas envían a sus familiares que continúan residiendo en el país de origen. En El Salvador el 22% del total de hogares y el 31% de los hogares pobres recibieron remesas el año 2002, llegando, en el caso de estos últimos a representar más del 50% de sus ingresos. Además, el impacto de las remesas en la reducción de los niveles de pobreza absoluta y total ha venido aumentando (Gráfico 2.6). Obsérvese que para 2002 la pobreza absoluta total, sin remesas, sería 6.3 puntos porcentuales por encima de valor efectivamente registrado (no sería de 19.2%, sino de 25.5%). El impacto en la pobreza absoluta rural, sin embargo, es todavía mayor, ya que sin remesas, su nivel en 2002 hubiese sido superior en 8.6 puntos porcentuales; es decir de 37.8%, en vez de 29.1%, un porcentaje todavía más alto que el reportado 10 años atrás (37.0%). La contribución de las remesas a la reducción de la pobreza absoluta urbana es bastante más modesta, ya que, de no recibirse, su nivel en 2002 únicamente sería 4.7 puntos porcentuales más alta (16.9% en vez de 12.2%).

• *Traslado de actividades agrícolas a no agrícolas.* Por otra parte, de las personas que permanecen en las áreas rurales, muchas tratan de superar la pobreza trasladándose de manera creciente a actividades no agrícolas, en donde las remuneraciones suelen ser más altas. Producto de ello, la contribución de las actividades agropecuarias al empleo rural se ha reducido de 60% en 1980 a 46% en 2002 (ver Capítulo 7). Este cambio también ha sido facilitar, en parte, por las migraciones, al facilitar un mayor dinamismo de otras actividades tales como el comercio (uso de remesas), el turismo y la pequeña industria (producción y procesamiento de productos de consumo étnico). Una política de valorización de los servicios ambientales, por ejemplo, podría estimular aún más este

proceso contribuyendo a ampliar las opciones y oportunidades para la población de las zonas rurales.

- *Autoempleo en el sector informal.* La insuficiencia de ingresos en el hogar, unida a las grandes dificultades para encontrar un empleo en el sector formal, obliga a muchas personas, especialmente en las áreas urbanas, a autocrearse sus propios empleos en actividades no reguladas caracterizadas por bajos niveles de productividad y remuneración, que ha dado lugar a un sector microempresario informal muy numeroso (ver Capítulo 4).

- *Mayor involucramiento de las mujeres en actividades generadoras de ingresos monetarios.* Muchas familias pobres también están percibiendo que dentro del modelo económico vigente, que se caracteriza por privilegiar a los sectores no transables (comercio y servicios) sobre los transables o comercializables internacionalmente (agricultura e industria), hay un mayor espacio laboral para las mujeres, el cual está siendo aprovechado de manera creciente tanto en las áreas urbanas como en las rurales. En congruencia con los cambios en la estructura económica, los mayores aumentos en la tasa de ocupación de las mujeres están ocurriendo en actividades comerciales y financieras. En las actividades agrícolas, a diferencia, lo que se ha producido es una disminución. Un aspecto que llama la atención es que la tasa de participación de las mujeres en la industria manufacturera en 2002 es ligeramente inferior que en 1992, pese al fuerte incremento experimentado durante ese período

en la industria de maquila, la cual genera empleo predominantemente femenino (Cuadro 2.28).

- *Construcción de relaciones de cooperación.* La poca evidencia que existe en el país señala que cuando se presentan situaciones de emergencia provocadas por fenómenos tales como sequías, inundaciones u otras adversidades de carácter extraordinario, muchas familias pobres acuden al auxilio de familiares residentes en el exterior o en otra parte del país, (FUSADES/BASIS, 2001). Cuando tales opciones no existen, las familias afectadas se ven obligadas a descapitalizarse, echando mano de mecanismos tales como el crédito informal y la venta de animales domésticos, las cuales generalmente les generan consecuencias negativas en el largo plazo, llegando incluso a obligarles a un retiro más temprano de sus hijos e hijas de la escuela. (Conning et al. 2000).

CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con la información reportada en el *Informe mundial de 2003, entre 1975 y 2001*, el IDH de El Salvador aumentó de 0.595 a 0.719 (Cuadro 2.2). Eso significa que el país se ha mantenido en el rango considerado por el PNUD como de desarrollo humano medio, aun cuando haya experimentado logros apreciables en ese proceso durante los últimos 25 años. El aumento de 0.124 registrado por el IDH durante ese período, aunque aritméticamente pequeño, refleja importantes avances en varias dimensiones del desarrollo humano del país.

Cuadro 2.28

Cambios en la tasa de participación específica y participación de la población femenina ocupada según actividades económicas seleccionadas. Años 1992 y 2002.

	1992	2002	Variación
Tasa de participación femenina			
Total país	33.8	38.6	4.8
- Urbana	43.5	45.2	1.7
- Rural	23.3	27.7	4.5
Por sector económico			
- Agropecuario	9.9	2.6	-7.3
- Industria manufacturera	23.3	22.9	-0.4
- Comercio y servicios financieros	31.3	45.3	14.0

Fuente: Con base a información de EHPM 1992 y 2002.

En un horizonte retrospectivo más corto, la comparación de los índices de desarrollo humano calculados en este capítulo y los reportados en el IDHES 2001 muestra igualmente avances en múltiples aspectos del desarrollo humano. Estos avances revisten importancia adicional si se considera que en el ínterin entre ambos informes, El Salvador fue golpeado por los terremotos de 2001. En la medida en que los datos de las EHPM merecen credibilidad, la evidencia empírica parece indicar que el impacto de los sismos no fue un obstáculo para que El Salvador continuara avanzando hacia un mayor nivel de desarrollo humano.

Pero el resto del mundo también se ha movido, en conjunto, hacia un mayor nivel de desarrollo humano. Entre sus vecinos centroamericanos, Honduras y Guatemala han experimentado mayores avances que El Salvador, con aumentos de 0.145 y 0.138 de sus respectivos IDH durante el período considerado. Más al sur, Chile registró un incremento de 0.131 de su IDH durante el mismo período. Los IDH de México y República Dominicana aumentaron 0.116 y 0.112, respectivamente. En estos casos se trata de incrementos menores que los experimentados en El Salvador aunque partieron de un nivel más elevado del IDH en 1975. Por su parte, Estados Unidos y Costa Rica presentaban ya en 1975 valores del IDH superiores al registrado por El Salvador en 2001.

Si bien El Salvador ha avanzado hacia un mayor nivel de desarrollo humano con respecto a su pasado reciente, al compararlo con sus vecinos centroamericanos y sus principales socios comerciales, se aprecia que su posicionamiento relativo ha permanecido virtualmente constante. En un mundo globalizado, mejorar el nivel de desarrollo humano de un país constituye no sólo un imperativo ético, sino una

condición fundamental para mantener y mejorar la competitividad.

Por otro lado, en El Salvador se han visto logros importantes en la reducción de la pobreza de ingresos. La proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza disminuyó más de 22 puntos porcentuales en el período de 1992 y 2002, pasando de 65% a 43%. A pesar de ello, aún 4 de cada 10 personas viven en condiciones de pobreza total y 2 de cada 10 en pobreza absoluta. Las diferencias persisten y se amplían entre el área urbana y rural, en detrimento de ésta última. Asimismo se observan marcadas diferencias entre los distintos departamentos del país, al igual que en el valor de los índices de desarrollo humano.

Los resultados presentados en este capítulo también demuestran que los frutos del crecimiento económico no han llegado a todos los sectores de la población, debido a que las desigualdades en la distribución del ingreso, lejos de reducirse se han ampliado. Prueba de ello, es que mientras la proporción del ingreso nacional correspondiente al 20% más pobre de la población durante los últimos 10 años ha venido disminuyendo, la correspondiente al 20% más rico ha venido aumentando. Estas desigualdades, junto al gasto social insuficiente, explican en gran medida por qué El Salvador está mejor clasificado en el concierto mundial de países en términos de ingreso per cápita que en términos de desarrollo humano. La buena noticia es que, de acuerdo a simulaciones realizadas, El Salvador puede aumentar el desarrollo humano y reducir sustancialmente la pobreza, aún si continua teniendo dificultades para crecer con mayor rapidez, toda vez se decida a invertir más en ampliar las capacidades de la población, para ampliar sus opciones y oportunidades.

La globalización plantea grandes oportunidades, pero estas oportunidades no están al alcance de todas las personas. No todos los hogares tienen acceso a los mercados y no todos cuentan con los servicios básicos necesarios para aprovecharlos en igual magnitud. Los anteriores informes nacionales sobre desarrollo humano han demostrado avances en cuanto a estas variables; sin embargo, persisten brechas importantes, tanto al interior del país y entre diversos sectores de la población, así como entre El Salvador y algunos de sus principales competidores. La teoría económica convencional predice que la liberalización del comercio aumentará la productividad y los salarios, especialmente de bienes transables, con lo cual aumentarán los empleos y las oportunidades para la gente pobre. Sin embargo, si las personas pobres no tienen acceso a los servicios sociales básicos, los beneficios que derivarán de la globalización serán marginales, con el riesgo de que se amplíen las brechas económicas ya existentes.

Para procurar que la integración a la economía global genere consecuencias positivas para el desarrollo humano del país, el proceso debe acompañarse de políticas que garanticen el acceso a servicios básicos por parte de los segmentos de población que actualmente se encuentran desprovistos de ellos. El crecimiento económico es crucial, pero no suficiente, para que los grupos sociales más pobres mejoren sus condiciones de vida. Para un aprovechamiento más equitativo de las oportunidades que surgen de la globalización, es imprescindible que tales sectores obtengan servicios de educación y salud de calidad, que les permitirán formar capital humano; que gocen de agua potable, la electricidad y las comunicaciones, servicios sin lo cual no podrán materializar ninguna oportunidad productiva; y que accedan a carreteras que los pongan en contacto con los mercados en donde

puedan vender sus productos, servicios o fuerza laboral.

En el presente capítulo se exploran dos vías para que la globalización opere a favor de la gente. En la primera parte se analiza cuál es el nivel de acceso a servicios de salud, nutrición, educación, vivienda, agua potable, saneamiento, electricidad y telecomunicaciones. Si la población no cuenta con estos servicios será imposible que El Salvador consolide una plataforma productiva que le permita insertarse con ventaja en la economía global. Además, se realiza una comparación entre la cobertura que se tiene en el país y la de otros países con los que compete; y se presenta una primera estimación del monto de recursos necesarios para lograr el acceso universal a los servicios mencionados.

En la segunda parte, se hace un examen de las redes internacionales que se han creado a partir de la migración de salvadoreños hacia el exterior y cómo su mantenimiento y ampliación puede hacer que la migración opere a favor de las personas. La construcción de redes facilitada con las nuevas tecnologías de comunicación favorecen nuevas migraciones, el envío de ayuda familiar y la creación de asociaciones transnacionales que se preocupan por el desarrollo de las comunidades de origen.

ACCESO UNIVERSAL A SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS: TENDENCIAS, COBERTURA ACTUAL Y RECURSOS REQUERIDOS

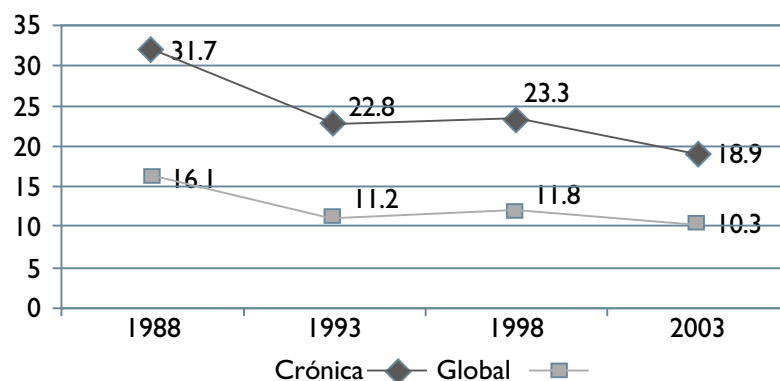
SALUD

Además de mejorar la calidad de vida de las personas, una vida saludable facilita la adquisición de conocimientos, aumenta la productividad y disminuye la tasa de depreciación de todas las formas de capital humano. En El Salvador, el perfil de morbilidad todavía obedece, en gran medida, a los niveles de pobreza que existen, pero

La globalización plantea grandes oportunidades, pero estas oportunidades no están al alcance de todas las personas. No todos los hogares tienen acceso a los mercados y no todos cuentan con los servicios básicos necesarios para aprovecharlos en igual magnitud.

Gráfica 3.1

Tendencia de la prevalencia de la desnutrición crónica y de la desnutrición global en la población menor a cinco años (en porcentajes). Años 1988, 1993, 1998 y 2003



Fuente: FESAL, 1988, 1993, 1998 y 2003.

también han ido surgiendo, y cada vez se observan más, las enfermedades propias del desarrollo. Adicionalmente, ha surgido una nueva amenaza para la salud, debido a que el mayor flujo internacional de personas ha impulsado la propagación de enfermedades alrededor del mundo a una velocidad sin precedentes.

El estado de salud es resultado de muchos factores: las condiciones de salubridad de una comunidad, la alimentación, el acceso a agua potable, las prácticas de vida saludable, y el acceso a servicios de salud de calidad.

Alimentación y nutrición

Una buena alimentación está estrechamente ligada a muchos factores que afectan el desarrollo humano y la capacidad de una sociedad para aprovechar las oportunidades de la globalización. Una mejor nutrición incrementa la facultad intelectual y, a su vez, un mejor intelecto aumenta la habilidad de un adulto para acceder

a otros tipos de activos que son esenciales para incrementar la productividad del trabajo.

En El Salvador, las tasas de desnutrición han disminuido de manera sensible en los últimos 15 años. La prevalencia de la desnutrición crónica (baja talla por edad) entre menores de cinco años disminuyó de 31.7% a 18.9% entre 1988 y 2003, mientras que la prevalencia de desnutrición global (bajo peso por edad) para esa misma población disminuyó de 16.1% a 10.3% en 2003 (Gráfica 3.1).

Como ocurre con muchos otros indicadores, los niños muestran mayores niveles de desnutrición en el área rural que en la urbana (Cuadro 3.1). El nivel de desnutrición crónica en la primera (25.6%) es más del doble que en la segunda (11.0%); mientras que la desnutrición global alcanza a 13.2% de los niños en el área rural y a 6.9% en la urbana. (Ver Mapa 7.7 para información sobre la distribución municipal de desnutrición crónica)

Cuadro 3.1

Desnutrición crónica y global en menores de cinco años según área de residencia. Años 1993-1998 y 2003. (En porcentajes)

Desnutrición	Crónica			Global		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1993 ^{1/}	20.1	28.1	22.8	9.1	14	11.2
1998	14.8	29.7	23.3	8.7	14	11.8
2003	11	25.6	18.9	6.9	13.2	10.3

Nota: 1/Para el área urbana el dato corresponde al resto urbano, para el AMSS el dato de desnutrición crónica y global es de 13.6 y 7.2, respectivamente. Fuente: FESAL 1993, 1998 y 2003.

En El Salvador, existen dos tipos de programas destinados a combatir la desnutrición: los que se dirigen a fortificar alimentos (azúcar, sal y harina) y los que proveen de alimentos a los niños de las escuelas rurales. Los resultados han sido positivos, ya que las deficiencias de yodo y vitamina A han disminuido notablemente (MSPAS, 1998a y b). Es de hacer notar, sin embargo, que la deficiencia de hierro entre los menores de 5 años asciende a 19%, a pesar del programa de fortificación de la harina con ese nutriente.

La mala nutrición en la mujer contribuye significativamente al aumento de las tasas de mortalidad materna y está directamente relacionada con un estado nutricional disminuido y con retardo en el crecimiento de los niños. La mujer es particularmente vulnerable a las deficiencias de la dieta debido al comportamiento cíclico de la pérdida de hierro y de la maternidad; esta situación contribuye a la disminución de su habilidad para tener acceso a otros activos más tarde en la vida y socava los intentos de eliminar desigualdades de género. En resumen, las mujeres con una nutrición pobre se ven envueltas en un círculo vicioso de pobreza y desnutrición. FESAL 2003 reporta que la prevalencia de anemia en las madres de niños de 3 a 59 meses es del 8.8%, cifra similar se observa en las madres entre 15 y 19 años (8.0%)

A pesar de los avances experimentados en la disminución de la tasa de desnutrición global en El Salvador, ésta todavía es alta comparada con la de otros países vecinos como Costa Rica y México, aunque menor que la de Guatemala y Nicaragua (Gráfica 3.2)

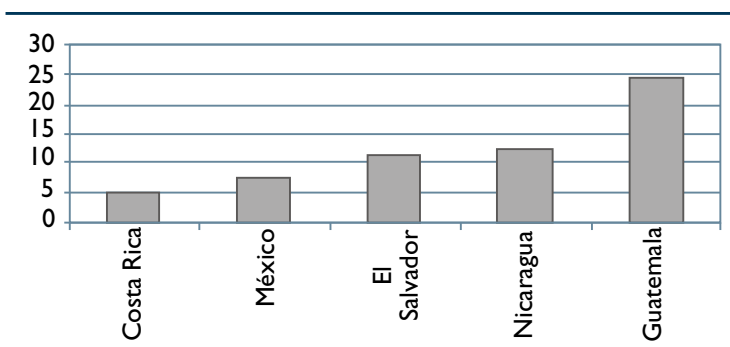
¿Cuánto habría que invertir en nutrición para eliminar la desnutrición global en menores de 5 años?

Para proyectar las necesidades financieras para eliminar la desnutrición global en los niños menores de 5 años, se han hecho los siguientes supuestos:

- De no haber política pública, la proporción de niños menores de 5 años, en cada área, se mantendría constante (6.9% en la urbana y 13.2% en la rural); por lo tanto, se supone que el crecimiento poblacional reproduce la situación original.
- Llevar nutrición a un niño tiene actualmente el costo de una canasta básica de alimentos (US\$385 al año en el área urbana, y US\$240 en la rural). Este costo se ajustaría

Gráfica 3.2

Varios países: Tasa de desnutrición global



Fuente: OPS (2003). Tomados del Sitio Web con base a datos del 2001.

cada año de acuerdo con una tasa promedio anual de inflación de 2.5%.

- Los cálculos no incluyen los costos administrativos.
- Se utilizan las proyecciones de población de DIGESTYC hasta 2010 y de 2010 a 2015 se supone que los niños menores de 5 años crecen a una tasa igual a la registrada en 2010.
- El PIB nominal crece a una tasa promedio de 6% por año, esto es, una tasa promedio anual de 3.5% en términos reales.

Bajo los supuestos anteriores, la inversión en nutrición debería ascender paulatinamente, desde el 0.02% del PIB en el 2003 hasta alcanzar el 0.10%, lo que equivaldría a unos US\$30.1 millones en 2015; (Cuadro 3.2).

Fecundidad

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL 1993, FESAL 1998 y FESAL 2003), la tasa global de fecundidad disminuyó de 6.9 en el quinquenio 1960-1965 a 3.6 hijos por mujer en el quinquenio 1993-1998, y a 3.0 en la actualidad. La tasa global de fecundidad es más elevada en áreas rurales (3.8) que en las urbanas (2.4). Mientras más educación formal tiene la madre, la tasa de fecundidad es sensiblemente menor. Para las mujeres sin ningún nivel de educación, la tasa de fecundidad es de 4.5 nacimientos por mujer, mientras que para aquellas con más de 10 años de educación es de solamente 2 hijos por mujer.

A su vez, el bajo nivel educativo promedio de las madres incide en una alta tasa de fecundidad temprana, según datos del MS-

Cuadro 3.2

Necesidades de inversión para eliminar la desnutrición global en la población menor de 5 años.

Año	Niños menores de 5 años con desnutrición		Cobertura de programa (%)	Costo anual por niño (\$)		Inversión necesaria	
	Urbano	Rural		Urbano	Rural	Millones \$	% PIB
2003	29,655	49,841	10	385	240	2.3	0.02
2004	29,991	49,191	20	395	246	4.8	0.03
2005	30,367	48,305	30	404	252	7.3	0.04
2006	30,692	47,660	40	415	258	10.0	0.06
2007	30,903	47,014	50	425	265	12.8	0.07
2008	30,999	46,399	60	436	272	15.7	0.08
2009	30,990	45,819	70	446	278	18.6	0.09
2010	30,916	45,237	80	458	285	21.6	0.10
2011	31,149	44,546	90	469	292	24.9	0.10
2012	31,384	43,851	100	481	300	28.2	0.11
2013	31,621	43,154	100	493	307	28.8	0.11
2014	31,859	42,454	100	505	315	29.5	0.10
2015	32,099	41,751	100	518	323	30.1	0.10

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y FESAL 2003.

PAS el porcentaje de partos institucionales en adolescentes para el 2002 fue de 29% . Ello genera uno de los principales problemas de salud del país, por su secuela de mortalidad materna e infantil y demás implicaciones sociales y económicas.

Mortalidad infantil y mortalidad materna

La más reciente Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL-2003) reporta una tasa de mortalidad infantil de 25 niños por cada 1,000 nacidos vivos, lo cual refleja una mejoría apreciable con respecto a la tasa de 35 por 1,000 nacidos vivos reportada por FESAL 1998. Por otro lado, la mortalidad en menores de cinco años alcanza 31 por 1,000 nacidos vivos según FESAL 2003. En promedio, las tasas de mortalidad infantil han registrado una disminución apreciable desde 1988. (Gráfica 3.3).

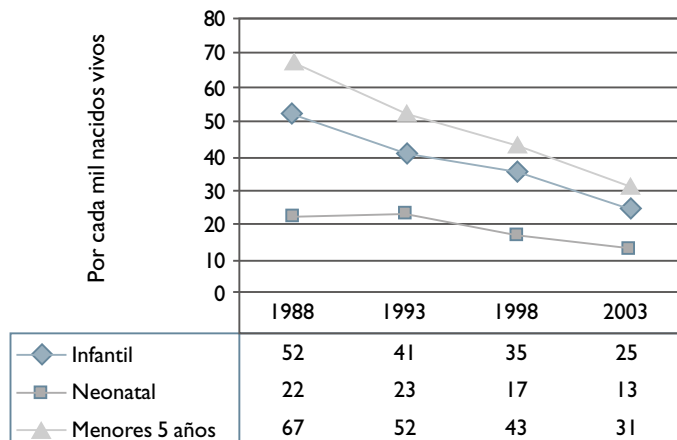
Más importante aún, esta reducción es explicada en gran medida por la reducción de la tasa de mortalidad infantil en el área rural, la cual pasó de 41% en el quinquenio 1993-98 a 24% en el quinquenio 1998-03, cerrándose así la brecha que existía con el área urbana en este indicador (Cuadro 3.3).

En términos comparativos con otros países, El Salvador se sitúa a nivel intermedio en cuanto a mortalidad infantil y en la niñez si se compara con sus vecinos de Centro América, México y Chile (OPS, 2003) . Sin embargo, la tasa de mortalidad materna es la más alta entre estos países (Gráfica 3.4).

Las principales causas de la mortalidad infantil son afecciones originadas en el

Gráfica 3.3

Tasa de mortalidad infantil, neonatal y en la niñez. Años 1988-2003. (Por cada mil nacidos vivos)



Fuente: FESAL 1988, 1993, 1998 y 2003.

período perinatal, diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso, neumonía, depleción de volumen, y diversas malformaciones congénitas del corazón (DIGESTYC, 2000). Este perfil de mortalidad infantil no ha variado desde que desaparecieron como causa de muerte las enfermedades prevenibles por inmunización, hace 10 años.

El MSPAS, por su parte, reporta una tasa de mortalidad materna institucional de 63 por 100 mil nacidos vivos en 2001 (MSPAS, 2001 y 2002). Las principales causas de muerte materna en los hospitales (MSPAS e ISSS) son eclampsia y pre eclampsia, hemorragia inmediata postparto y enfermedades del aparato circulatorio durante el embarazo.

¿De qué se enferma la población salvadoreña?

El perfil de enfermedades en El Salvador se ha vuelto más complejo en años recientes. Cambios demográficos y sociales de nuestro país han sido acompañados por la propagación de enfermedades, tales como el SIDA, que en 2002 ocupó el décimo lugar como causa de muerte hospitalaria del total general y segunda causa de muerte en mujeres y hombres en el grupo etareo de 20-59 años (ver Recuadro 3.2). Otro cambio importante, es el aumento de las enfermedades no transmisibles y de las lesiones por accidentes o violencia, cuya prevención y tratamiento requieren de recursos cada vez más cuantiosos. Estos nuevos retos se unen a la persistencia de enfermedades infecciosas, de la nutrición y de la reproducción, que siguen representando un importante problema de salud en el país, a todo lo cual se añaden hábitos de consumo y estilos de vida que determinan riesgos a la salud y el resurgimiento de enfermedades epidémicas tales como el dengue. El Salvador, por consiguiente, enfrenta un doble reto: por un lado, terminar con el rezago representado por las enfermedades del subdesarrollo tales como las infecciones comunes, la desnutrición, y las muertes maternas y perinatales; y del otro, enfrentar los problemas emergentes asociados con el incremento de la esperanza de vida, la industrialización, la urbanización y la violencia, tales como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, los padecimientos mentales, las adicciones, los accidentes de tránsito y laborales y las lesiones causadas por violencia.

Aunque, en general, la orientación de los servicios de salud en el país sigue siendo más curativa que preventiva, algunos avances se han logrado en el ámbito de los programas preventivos, particularmente en lo relativo a la inmunización infantil y los controles prenatales. De acuerdo con FESAL 2003, 70% de los niños entre 12 y 23 meses tuvieron su inmunización completa con BCG, DPT, Antipolio y Sarampión, mientras que el MSPAS reporta para 2001 las coberturas siguientes: DPT, 90%; Antipolio,

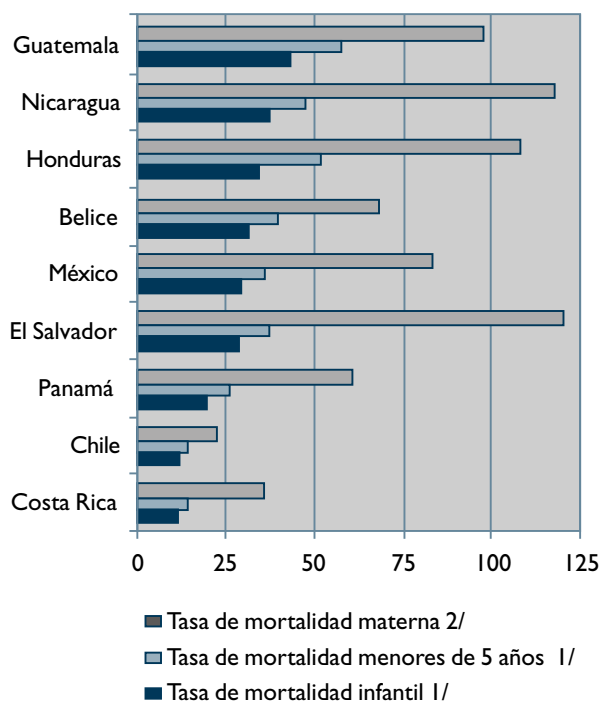
Cuadro 3.3
Tasas de mortalidad infantil
(por cada 1,000 nacidos vivos)

Área	1993-98	2002-03
Total	35	25
Urbana	27	25
Rural	41	24

Fuente: FESAL 1998 y 2003

Gráfica 3.4

Tasas de mortalidad materna, en la niñez e infantil para países seleccionados.



1/ Por 1,000 nacidos vivos

2/ Por 100,000 nacidos vivos

Fuente: OPS (2003). Tomado del Sitio Web con base a datos del 2001.

91%; y MMR 81%. Por otra parte, en 2002 el MSPAS realizó 441,626 controles prenatales y 96,492 inscripciones, para una concentración de 5.6 controles, de los cuales el 32%

tuvo como protagonista a una adolescente;¹ asimismo, efectuó 461,720 controles en menores de un año, con una concentración de 4.76 controles por niño, en promedio.²

Recuadro 3.1

La importancia de las buenas prácticas de salud pública

La Encuesta Nacional de Salud Familiar FESAL 2002/03, reporta que durante los últimos cinco años, pese al pobre desempeño de la economía, El Salvador ha mejorado de manera importante en algunos indicadores sociales tales como la tasa de desnutrición infantil, la tasa global de fecundidad y la tasa de mortalidad infantil. La tasa de desnutrición crónica (baja talla por edad) en menores de cinco años se redujo de 22.3% a 18.9%, el número de hijos por mujer de 3.6 a 3.0 y la tasa de mortalidad infantil de 41% a 25%.

Entre las posibles causas que explican estos resultados se destacan las siguientes:

Implementación de un modelo descentralizado de gestión en salud basado en los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI). A través de este modelo se ha podido establecer un sistema organizado en redes de establecimientos y proveedores comunitarios de salud rural con responsabilidad institucional de intervención en áreas geográficas y poblacionales bien delimitadas que ha sabido responder eficazmente. Aprovechando los más de 1,700 Promotores de Salud altamente capacitados en la provisión de una diversidad de servicios de salud del primer nivel (i.e. planificación familiar, salud reproductiva, inmunizaciones, atención nutricional a la niñez y mujer embarazada, atención integral de las enfermedades prevalentes de la infancia), los SIBASI están aplicando tecnología apropiada con alto fundamento científico, de bajo costo.

Una práctica importante ha sido la aplicación de mecanismos de focalización a grupos de alta vulnerabilidad social, principalmente en el área rural, partiendo del análisis de las condiciones de riesgo determinantes y de una auditoría técnica de los procesos de atención desde el primer contacto con el SIBASI, de los casos que ocurren de mortalidad infantil y/o materna institucional. Otra buena práctica es la detección oportuna y la búsqueda activa de casos a nivel domiciliario para prevenir complicaciones, principalmente en niños menores de 1 año.

Mayor solidaridad, conciencia social y mística de trabajo. En los últimos cinco años se ha mejorado el acceso a los establecimientos de salud a partir de la iniciativa del personal del MSPAS por ampliar los horarios de atención y trabajar fines de semana sin mayores retribuciones ni mayores incentivos que dar un servicio a quién lo necesita.

Apertura hacia los medios de comunicación y desarrollo del periodismo investigativo. Los sistemas de vigilancia epidemiológica se han visto fortalecidos como consecuencia del creciente interés de los medios de comunicación hacia los problemas de salud. Esto ha dado lugar a que el gobierno aumente su sensibilidad hacia estos problemas y la sociedad civil adquiera mayor conciencia y se involucre más en su solución.

Recuadro 3.2 El VIH/SIDA y Desarrollo Humano

El SIDA (Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida) es considerado el cuarto causante de mortalidad en el mundo. Se calcula que en América Latina y el Caribe hay 1.8 millones de personas viviendo con el VIH/SIDA.

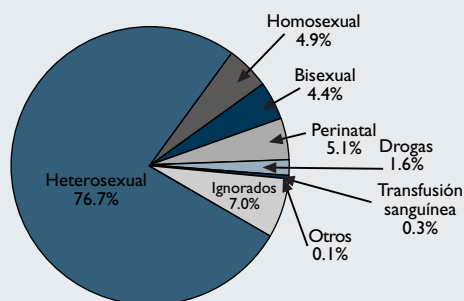
El comportamiento epidemiológico que presenta El Salvador, muestra un incremento de la infección por el VIH de 0.83 x 100,000 habitantes (1990) a 15.4 (2002). La principal forma de transmisión en El Salvador es sexual, principalmente heterosexual. Los datos de vigilancia con los que cuenta el país demuestran que los grupos que experimentan un incremento más acelerado de la infección son las mujeres embarazadas y la población menor de cinco años. Así mismo, se ha incrementado la incidencia del VIH y SIDA en jóvenes, lo cual es preocupante teniendo en cuenta el alto índice de embarazo en adolescentes. Finalmente, la epidemia se concentra en poblaciones móviles, hombres que tiene sexo con hombres (HSH) y trabajadoras del sexo (TS). Lo anterior hace necesario tomar acciones hacia estos sectores vulnerables a fin de evitar una epidemia generalizada.

De acuerdo con los resultados del estudio multicéntrico realizado en 2002, en San Salvador el grupo de HSH (356) estudiado tenía una prevalencia de VIH del 17.7%, con una prueba de sífilis del 15.1%. El grupo de mujeres TS (386) presentó una prevalencia de VIH del 3.6% en San Salvador y de sífilis del 16%. Es importante recalcar que la prevalencia del VIH en Acajutla en este último grupo mostró cifras similares a la de la ciudad de San Salvador (3.7%).

En las estadísticas nacionales del VIH/SIDA acumuladas a diciembre del año 2002, se presentaron 5,455 personas con el VIH positivo y 5,497 casos de SIDA. De estos últimos, el 5% corresponde a mujeres entre las edades de 15 a 24 años.

Según la categoría de transmisión en los casos de SIDA el 86% es por transmisión en las relaciones sexuales, de este total el 76.7% corresponde a la categoría de heterosexuales, 4.9% a homosexuales y el 4.4% a los bisexuales; por otra parte la transmisión vertical se da en un 5.1%, por drogas endovenosas 1.6%, el 0.3% por transfusión sanguínea y el 7.0% no son clasificadas en ninguna.

Casos de SIDA según categoría de transmisión. Año 2002. (En porcentajes)



Para reforzar la lucha contra la epidemia, se ha elaborado una propuesta de país respaldada por las máximas autoridades públicas, las principales ONG, la cooperación internacional y las instituciones representantes de las personas que viven con VIH/SIDA. Esta propuesta, financiada por el Fondo Mundial de Lucha contra el VIH, la Tuberculosis y la Malaria, se comenzó a implementar en el país en julio del 2003.

Fuente: Con base a información proporcionada por el Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

Cuadro 3.4
Personas que enfermaron, por acción que tomaron.
Años 1992 y 2002. (En porcentaje)

Acción	1992	2002
Consultó MSPAS	19	39
Consultó ISSS	4	6
Consultó a privado	14	10
Consultó a otro	3	2
No consultó	60	43

Fuente: Elaboración propia con base a las EHPM 1992 y 2002

Cuadro 3.5
Personas que enfermaron y no consultaron, razones para no consultar.
Año 2002. (En porcentaje)

Razones	1992	2002
Problemas de oferta	13	29
Problemas de demanda	40	27
Problemas económicos (Muy caro, no le dieron permiso, tuvo que trabajar)	37	19
Falta de confianza u otro	4	8
Considera no necesario	47	44

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 1992 y 2002

Inequidades en el sistema de salud

El sistema de salud en El Salvador ha padecido desde hace tiempo de importantes inequidades en el acceso y la calidad de los servicios. El MSPAS no logra la cobertura útil de protección del 80% esperado en todos sus programas preventivos. Según las EHPM, una proporción mucho mayor de personas que enfermaron buscaron atención en establecimientos del MSPAS en el 2002 (39%) que en 1992 (19%), disminuyendo el porcentaje de personas que consultaron en el sector privado, las cuales pasaron de 14% a 10%. Las que no consultaron, disminuyeron de 60% a 43% (Cuadro 3.4)

Entre las razones por las cuales las personas que enfermaron no acudieron a una consulta médica, destaca el aumento de "problemas de oferta" entre 1992 y 2002, probablemente debido a que una mayor

proporción de enfermos está consultando en el MSPAS, el cual no ha sido respaldado con una mayor dotación de recursos para atender a esta población, lo que probablemente ha deteriorado la calidad del servicio que se ofrece (Cuadro 3.5).

De acuerdo con la información anterior, si el 56% de los que enfermaron en 2002 no consultó por problemas de oferta o de demanda, ello significa que alrededor de un 24% de la población salvadoreña no tiene acceso de forma sistemática a los servicios públicos de salud.

La destrucción e inhabilitación de unidades importantes de la red hospitalaria del país, a raíz de los terremotos de 2001, agravó la compleja situación del sistema de salud. La evaluación post terremoto identificó daños en todos los niveles: 21 hospitales (17 de ellos con posibilidades de reparación y 4 que deben ser sustituidos), 105 unidades de salud, 3 casas de salud y un centro rural de salud y nutrición.

Las pérdidas en infraestructura del MSPAS se estimaron en US\$223.5 millones de dólares, y la disminución en la capacidad instalada fue de 29% en el primer nivel de atención, mientras que el número de camas de los 7 hospitales más afectados se redujo en un 15% (211 camas), lo que corresponde a una disminución de la dotación nacional de 0.8 camas hospitalarias por mil habitantes a 0.75 camas por mil habitantes, 0.25 camas menos que el estándar aceptado internacionalmente. En estas condiciones 42 egresos dejan de producirse cada día que pasa (15,330 egresos en un año).

Financiamiento y gasto en salud

De acuerdo con las Cuentas Nacionales del Gasto en Salud (MSPAS, 2002), el gasto total en este rubro como porcentaje del PIB fue de 8.8% en 2001, y se ha mantenido alrededor de este nivel en los últimos años (Gráfica 3.5).

Una característica que distingue al sistema de salud salvadoreño es que es uno de los que más se financia de fuentes privadas. De acuerdo con el Informe del año 2002 de la Organización Mundial de la Salud, para el año 2000 el gasto privado en salud en El Salvador representó el 57% del total, lo que significa que entre 191 países, sólo 15 reportaron un valor mayor en este indicador.

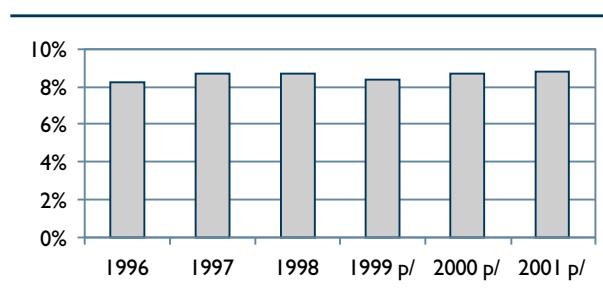
Pese a lo anterior, el presupuesto público, que incluye: ramo de MSPAS, ISSS y otros, en El Salvador (3.6% del PIB) no es bajo si se le compara con otros países de América Latina (Cuadro 3.6). Sin embargo, mientras el ISSS contaba con un presupuesto equivalente a 1.6% del PIB en 2000, para una cobertura de únicamente el 17% de la población, el presupuesto del MSPAS ascendía a 1.8% del PIB para atender al 80% de la población. Esta disparidad de asignaciones se refleja en las grandes diferencias de lo que se gasta por persona en ambas instituciones: el MSPAS tenía

una asignación per cápita de US \$48, mientras que la del ISSS era US\$ 222.6.

El presupuesto del MSPAS ha aumentado desde 1994 (Gráfica 3.6), alcanzando el 1.6% del PIB en 2002. Del presupuesto correspondiente a 2002, el mayor porcentaje (59%) se concentró en los hospitales de segundo y tercer nivel, mientras una tercera parte se invirtió en el primer nivel, donde se realizan casi todas las acciones de carácter preventivo, además de las acciones curativas básicas (Gráfica 3.7).

Gráfica 3.5

Gasto total en salud como porcentaje del PIB. Años 1996-2001. (En porcentaje)



Nota: "p"= preliminar

Fuente: Cuentas Nacionales del Gasto en Salud, MSPAS.

Cuadro 3.6

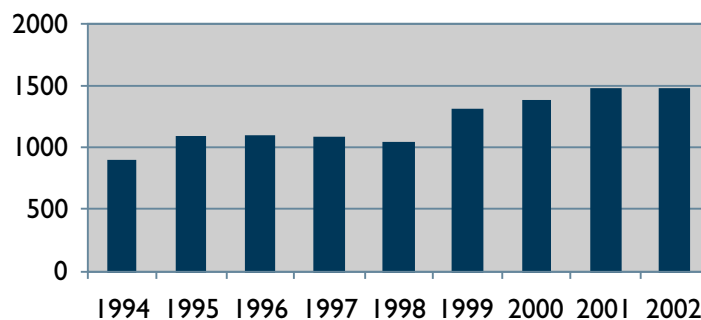
Presupuesto público dirigido a salud, varios países. Año 2000 (En porcentaje del PIB)

Países	% del PIB
República Dominicana	1.8
Guatemala	2.3
Nicaragua	2.3
México	2.5
Chile	3.1
El Salvador	3.6
Honduras	4.3
Costa Rica	4.7
Panamá	4.8

Fuente: PNUD, 2003 y MSPAS para el dato de El Salvador.

Gráfica 3.6

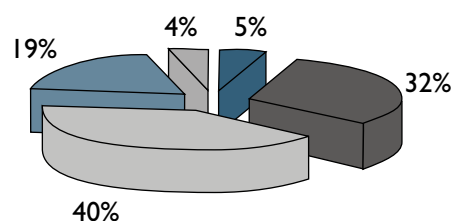
Presupuesto del Ministerio de Salud. Años 1994-2002. (En colones a precios de 1994)



Fuente: Presupuesto General de la Nación, varios años.

Gráfica 3.7

Presupuesto del MSPAS por nivel de atención. Año 2002. (En porcentaje)



■ Secretaría
 ■ Unidades de salud
 ■ Hospitales de 2do. nivel
 ■ Hospitales de 3er. nivel
 ■ Otras adscritas y subsidios

Cuadro 3.7
Presupuestos del MSPAS votados de 1999 al 2002.
(En porcentajes)

Presupuesto	1999	2000	2001	2002
Remuneraciones	76	74	72	69
Medicamentos	11	13	12	11
Insumos médico quirúrgicos	5	5	5	5
Inversión	0	0	2	6
Otros gastos	9	8	9	9
Total	100	100	100	100

Fuente: Presupuesto General de la Nación, varios años. Ministerio de Hacienda.

El rubro de salarios es el que consume la mayor proporción del presupuesto del MSPAS, independientemente del nivel de atención. En 2002, las remuneraciones absorbieron el 69% del presupuesto de dicha cartera. El segundo rubro en magnitud fueron los medicamentos, con un 11% (Cuadro 3.7).

Inversión necesaria para dotar de acceso universal a los servicios esenciales de salud

Para dotar de acceso a servicios esenciales de salud, en el corto y mediano plazo, a la población que actualmente se encuentra

desprotegida, el MSPAS ha diseñado la estrategia de utilizar proveedores privados sin fines de lucro para que lleven servicios esenciales de salud y nutrición a las comunidades más pobres y alejadas del país. El costo por persona de esta estrategia ha sido calculado en US\$31 dólares. Actualmente, se estima que aproximadamente 1.6 millones de personas están desprovistas de estos servicios, por lo que el costo de la estrategia para una cobertura universal ascendería a cerca de 0.33% del PIB en 2003. Ello implicaría incrementar el presupuesto del MSPAS en 21% con relación a lo que se le asignó en 2002, con lo cual el monto asignado a dicha cartera sería equivalente a 2% del PIB.

El MSPAS iniciará la aplicación progresiva de la estrategia de ampliación de cobertura en los municipios de mayor prioridad durante los próximos 5 años, con financiamiento externo proveniente de dos créditos internacionales, pero con éstos sólo se alcanzará a cubrir cerca del 25% de la población meta. Para garantizar la cobertura universal de los servicios esenciales de salud durante 2003-2015, haría falta el volumen de recursos adicionales que se detalla en el Cuadro 3.8.

Cuadro 3.8
Proyecciones de la inversión adicional para alcanzar cobertura universal de servicios esenciales de salud en El Salvador. Años 2003-2015.

Año	Población total (Miles)	Población sin cobertura (24%) (Miles)	Cobertura de programa (%)	Personas cubiertas (Miles)	Costo anual por persona 1/	Costo total (Mill. US\$)	Costo total (% del PIB) 2/
2003	6,638.2	1,593	10	159	31	4.9	0.03
2004	6,757.4	1,622	20	324	32	10.3	0.06
2005	6,874.9	1,650	30	495	33	16.1	0.09
2006	6,990.7	1,678	40	671	33	22.4	0.12
2007	7,105.0	1,705	50	853	34	29.2	0.15
2008	7,218.0	1,732	60	1,039	35	36.5	0.18
2009	7,329.9	1,759	70	1,231	36	44.3	0.21
2010	7,440.7	1,786	80	1,429	37	52.6	0.23
2011	7,549.6	1,812	90	1,631	38	61.6	0.26
2012	7,656.5	1,838	100	1,838	39	71.1	0.28
2013	7,762.7	1,863	100	1,863	40	73.9	0.27
2014	7,869.3	1,889	100	1,889	41	76.8	0.27
2015	7,977.4	1,915	100	1,915	42	79.8	0.26

Notas: 1/ Se asume tasa de inflación promedio de 2.5% por año. 2/ Se asume tasa de crecimiento promedio anual de 6% del PIB nominal.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MSPAS y DIGESTYC.

Las proyecciones del Cuadro 3.9 asumen los siguientes supuestos básicos:

- De no haber política pública, la proporción de la población sin acceso a servicios de salud se mantendría constante en 24%; por lo tanto, se supone que el crecimiento poblacional reproduce la situación original.
- El costo del paquete básico de provisión de servicios esenciales de salud por persona en 2003 es US\$31; este costo se ajustaría de acuerdo con un ritmo inflacionario promedio de 2.5% por año.
- Los cálculos no incluyen los costos administrativos.
- Se utilizan las proyecciones de población de DIGESTYC.
- El PIB nominal crecería a una tasa promedio anual de 6%, lo cual correspondería aproximadamente a una tasa de crecimiento promedio de 3.5% del PIB en términos reales, si se asume una tasa de inflación promedio de 2.5% por año.

EDUCACIÓN

Los cambios generados por la globalización y los nuevos patrones productivos obligan a formar recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de producir, trabajar y competir. La educación es un requisito para que las personas puedan acceder a los beneficios del progreso y para que las economías estén en condiciones de generar un desarrollo sostenido mediante una competitividad basada en el uso más intensivo del conocimiento.

La educación permite acceder a trabajos de calidad, participar en las redes de conocimiento, integrarse a la revolución de la información y escapar del círculo vicioso de la pobreza (CEPAL, 2002). La educación pasa a ser un factor determinante de la productividad del trabajo y la competitividad de las economías y se convierte en el principal ingrediente del empleo, los salarios y la movilidad laboral de las personas. En escenarios caracterizados por crecientes niveles de innovación y conocimiento, la educación puede hacer la diferencia en el destino de las personas y las sociedades. Sin embargo, la reciente fase de globalización ha vuelto más evidentes los rezagos sociales, en particular en lo que respecta a educación.

Por tanto, para responder a los desafíos de la globalización es necesario solventar esos rezagos y preparar a las personas para un mundo del trabajo donde las tareas que hay que efectuar están en constante evolución. La educación debe ayudar a las personas a realizar tareas para las cuales no fueron formadas, a prepararse para una vida profesional que no tiene un carácter lineal, a mejorar su aptitud para trabajar en equipo, utilizar la información y desarrollar capacidad de improvisación y creatividad. Existen requisitos mínimos de educación que son necesarios para que la economía pueda funcionar de acuerdo a las exigencias actuales del mercado y para que cada persona pueda acceder a ocupaciones formales bien remuneradas. Para América Latina, el umbral educativo coincide con la educación media completa (CEPAL, 2000).

Los nuevos retos del sistema educativo incluyen, entonces, asegurar el derecho universal a educación de calidad y la posibilidad de alcanzar educación media completa, lo cual requiere garantizar la continuidad de los alumnos en el sistema y la adecuación institucional y pedagógica a los cambios culturales y tecnológicos, además de una revisión del papel de los docentes en la era del conocimiento.

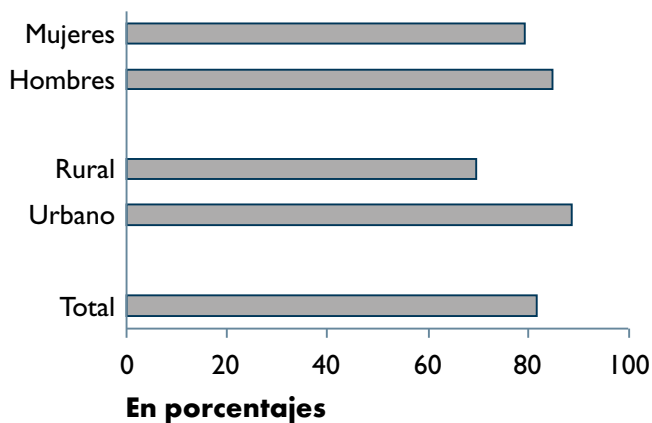
A pesar de que El Salvador ha hecho grandes esfuerzos en los últimos años en materia educativa, aún persisten brechas en calidad y cobertura que requieren acciones que permitan avanzar tanto en los problemas básicos de cobertura y calidad como en aquellos que impone la carrera por la competitividad y la modernización. A continuación se describe la situación actual de la educación en el país, destacando algunas deficiencias aún existentes y que dificultan la inserción de las personas y de la economía en el proceso de globalización.

Alfabetización y escolaridad

Según datos de la EHPM de 2002, en dicho año la población de 15 años o más presentaba una tasa de alfabetismo de 81.7%, con una brecha de más de 19 puntos porcentuales entre las áreas urbanas y las rurales, y una brecha por género de 5.5 puntos porcentuales, a favor del sexo masculino (Gráfica 3.8). Del total de población analfabeta de 15 años o más, 62% eran mujeres y 38% hombres.

Los nuevos retos del sistema educativo incluyen una revisión del papel de los docentes en la era del conocimiento.

Gráfica 3.8
Tasa de alfabetismo total, por área y por sexo.
Año 2002. (Población de 15 años y más)



Fuente: Elaboración propia con base a la EHPM 2002

Entre 1992 y 2002, la tasa de analfabetismo de adulto, entendida como el porcentaje de personas de 15 años y más que no saben leer y escribir, disminuyó cerca de 10 puntos porcentuales a nivel nacional alcanzando una cifra de 14.2 para el 2002. De igual manera, la tasa de analfabetismo de las personas de 15 a 24 años se redujo

en más del doble durante el mismo período de 14.8 a 6.7% (Gráfica 3.9).

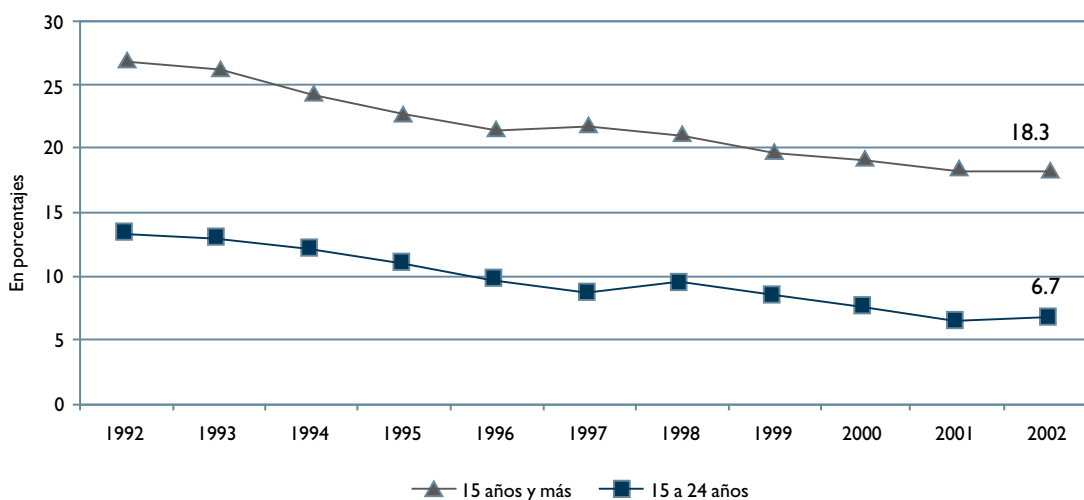
Según PNUD (2003), en términos comparativos con otros países, en 2001 la tasa de alfabetización de los salvadoreños de 15 años y más (81.8%) se ubicaba ligeramente por encima del promedio de los países de Desarrollo Humano Medio (78.1%), pero 10 puntos porcentuales por debajo de la tasa promedio de los países de América Latina y el Caribe (89.2%). La EHPM de 2002 sugiere, sin embargo, que dicha brecha se habría reducido, al aumentar la tasa de alfabetización a 82%.

Por otra parte, la escolaridad promedio de la población de 6 años de edad y más a nivel nacional es de 5.5 años, con la escolaridad en las áreas urbanas (6.9) siendo casi el doble de la escolaridad promedio rural (3.5). Los departamentos de San Salvador y La Libertad son los únicos que presentan escolaridad promedio superior al promedio del país (Cuadro 3.9).

Matrícula

La matrícula en 2002, sin incluir educación de adultos,³ ascendió a 1,667,716 alumnos, de los cuales el 76.8% corresponde al nivel básico, 13.7% a parvularia y 9.5% a educación media. (Cuadro 3.10).

Gráfica 3.9
Evolución tasa de analfabetismo. Años 1992-2002. (En porcentajes)



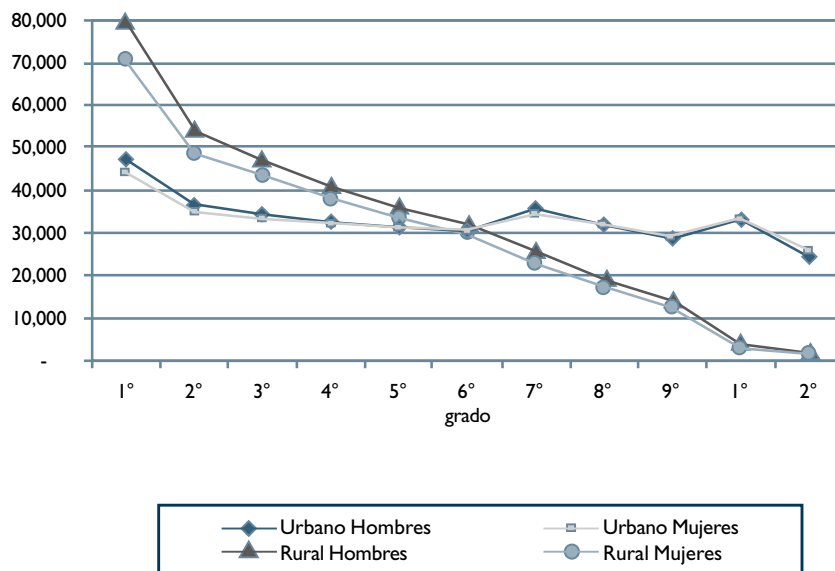
Fuente: Con base a EHPM, varios años.

Cuadro 3.9
Escolaridad promedio. Año 2002.
(Población de 6 años y más)

Área/Departamento	Escolaridad
Total país	5.5
Área geográfica	
Urbano	6.9
Rural	3.5
Departamento	
Ahuachapán	3.7
Santa Ana	4.7
Sonsonate	4.5
Chalatenango	4.2
La Libertad	6.2
San Salvador	7.1
Cuscatlán	5.3
La Paz	4.6
Cabañas	3.7
San Vicente	4.8
Usulután	4.8
San Miguel	5.0
Morazán	4.1
La Unión	3.7

Fuente: EHPM 2002

Gráfica 3.10
Matrícula educación básica y media por grado, sexo y zona. Año 2002.
(En número de estudiantes)



Fuente: Elaboración propia con basea MINED (2002)

En el período 1999-2002, la matrícula de los tres niveles educativos ha crecido a tasas superiores al crecimiento poblacional (1.6%); en parvularia aumentó a una tasa promedio anual de 5.4%, en básica, a 2.1%, y en media, 3.6%. A pesar de tales avances, subsisten importantes deficiencias, especialmente al comparar la situación urbana con la rural.

En la Gráfica 10 se observa la matrícula de educación básica y media por grados. Tanto en el área urbana, como en la rural, la matrícula desciende a medida que se avanza en grados, afectando tanto a hombres como a mujeres. Sin embargo, en el área rural la disminución es más acentuada; la matrícula desciende aproximadamente a una tasa de 31% por cada grado que

avanza. En cambio, en la zona urbana la matrícula disminuye alrededor de 3% por grado. Las diferencias según sexo se observan principalmente en el área rural, donde la matrícula masculina es mayor que la femenina hasta el noveno grado.

Tasa de matrícula bruta y neta por nivel educativo

La tasa de matrícula bruta global asciende a 77.6% y la neta a 66.2%. Son los niveles de parvularia y media los que presentan tasas brutas y netas más bajas, aun cuando las tasas de matriculación brutas y netas, en los tres niveles de educación parvularia, básica y media han venido incrementándose gradualmente en años recientes.

Cuadro 3.10
Matrícula total por niveles educativos.
Años 1999-2002. (Número de estudiantes)

Nivel	1999	2000	2001	2002
Parvularia	194,043	203,133	214,089	228,064
Básica	1,205,997	1,207,494	1,244,414	1,281,693
Media	139,878	150,100	148,935	157,959

Fuente: años 1999-2001 MINED, Dirección de Estadísticas Educativas y año 2002 de Estado actual de la educación 2002.

La tasa bruta de matrícula parvularia de El Salvador, de 48.3%, es bastante baja en relación con otros países de la región latinoamericana; por ejemplo con la de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay (entre 60% y 63%), Chile y México (77%) y Costa Rica (87%). (UNESCO, 2003)

En el nivel de educación básica, la tasa bruta alcanza cerca del 100%; mientras que la tasa neta alcanza, en promedio, alrededor del 87%. La diferencia entre ambas refleja la existencia de problemas de sobre edad y repitencia, los cuales se observan también en educación media, donde la tasa bruta es de 40% mientras que la tasa neta es de 25% (Cuadro 3.11).

La tasa neta de primaria (primero y segundo ciclo de básica) de El Salvador en 2002 fue 87% (MINED), por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, que fue de 96.6% ese mismo año. La tasa neta de matrícula en educación secundaria (tercer ciclo de educación básica y educación media) registrada para el país en 2002 fue 26%, la cual es baja comparada con la de Argentina, México, Panamá, Perú y Bolivia (entre 60% y 68%), Brasil y Chile (71% y 75%, respectivamente) y Cuba (82%), reportada por UNESCO. (Cuadro 3.13)

En cuanto a la educación superior, la matrícula en 2001 ascendió a casi 110 mil alumnos, de los cuales 62% correspondían

Cuadro 3.11

Tasas de matrícula por nivel educativo según departamento. Año 2002.

Departamentos	Parvularia		Básica		Media		Global	
	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta
Ahuachapán	35.0	31.2	91.0	81.1	26.5	17.0	67.2	58.8
Santa Ana	46.9	42.1	98.2	86.0	39.7	25.0	76.3	65.2
Sonsonate	42.0	36.8	95.8	84.2	36.5	21.9	73.2	62.5
Chalatenango	53.7	48.6	114.7	99.3	37.5	22.8	87.9	74.9
La Libertad	49.2	43.3	95.5	84.3	37.3	24.2	74.8	64.4
San Salvador	51.9	45.9	89.5	78.8	49.5	33.0	73.9	63.1
Cuscatlán	53.5	48.3	117.1	101.5	37.2	21.9	89.2	75.8
La Paz	43.2	39.6	105.1	91.3	37.2	21.9	79.5	67.7
Cabañas	40.4	37.3	113.6	96.0	28.4	15.9	83.3	69.8
San Vicente	62.5	56.8	117.8	99.7	41.9	25.6	91.9	77.0
Usulután	58.1	53.9	121.5	104.2	43.2	26.9	93.7	79.3
San Miguel	45.8	42.3	104.9	90.9	41.0	25.6	80.0	68.1
Morazán	48.9	44.6	105.0	90.0	29.4	17.0	79.4	67.2
La Unión	42.2	38.7	99.7	87.1	24.4	15.0	73.4	63.4
Total país	48.3	43.3	99.5	86.9	40.2	25.5	77.6	66.2

Fuente: MINED, 2002. Los datos arriba del 100% se explican por la extra edad y repitencia.

Cuadro 3.12

Educación superior según grado académico. Año 2001.

Grado académico	Matrícula		Graduados	
	Total	%	Total	%
Licenciatura	68,204	62	4,146	41
Ingeniería	15,943	15	711	7
Doctorado	7,530	7	837	8
Técnico	7,073	6	1,382	14
Profesorado	6,450	6	2,184	22
Arquitectura	2,436	2	133	1
Maestría	1,278	1	413	4
Tecnólogo	895	1	270	3
TOTAL	109,809	100	10,076	100

Fuente: Elaborado a partir de MINED, 2002

a estudios de licenciatura, seguido de lejos por ingeniería. Los estudiantes de carreras técnicas representaban sólo el 6% de la matrícula (Cuadro 3.12).

Ese mismo año, los graduados representaron alrededor del 9% de la matrícula. La mayor proporción de graduados corresponde al grado académico de licenciatura, seguido por profesorado y técnicos.

La tasa bruta de matrícula en educación superior para el período 2000-2001 reportada por UNESCO para el país, fue del 18%, similar a la registrada por Paraguay, Costa Rica y Brasil, pero por debajo de la de Bolivia, Uruguay y Chile, que son los países de la región latinoamericana que reportan las tasas más altas de matrícula en ese nivel educativo (entre 36% y 38%) (Cuadro 3.13).

Población en edad escolar que no recibe educación formal

En la Gráfica 3.11 se aprecia la baja matriculación de los niños y niñas de entre 4 y 6 años, a quienes corresponde asistir a educación parvularia; cerca del 75% de los niños y niñas de 4 años de edad, 50% de quienes tienen 5 años y 30% de quienes tienen 6 años, no están matriculados. Entre

los 8 y 12 años de edad, la proporción de niños y niñas no matriculados es más baja, menos del 10%, lo cual es compatible con la tasa bruta de matrícula de ese nivel. Sin embargo, a partir de los 13 años comienza a subir nuevamente la proporción de población que no se encuentra en el sistema educativo y más fuertemente a partir de los 15 años (alrededor del 30% de la población de 15 años no recibe educación formal).

Eficiencia interna del sistema educativo: deserción, repitencia, sobre edad

El elevado nivel de recursos necesarios, a causa de las altas tasas de repitencia y deserción es un obstáculo importante para lograr una mayor ampliación de la cobertura educativa. La ineficiencia incrementa los costos unitarios por estudiante y aumenta el número de alumnos por aula (MINED, 2000).

La tasa de repitencia es mayor en los primeros grados de la educación básica y en el área rural. En el primer grado se observa una repitencia de 14% en el área urbana y 17% en la rural; en el segundo grado la repitencia se reduce substancialmente, y continúa disminuyendo a medida que se avanza en la primaria (Cuadro 3.14).

Cuadro 3.13

Tasa bruta y neta de matrícula (en porcentajes). Años 2000-2001.

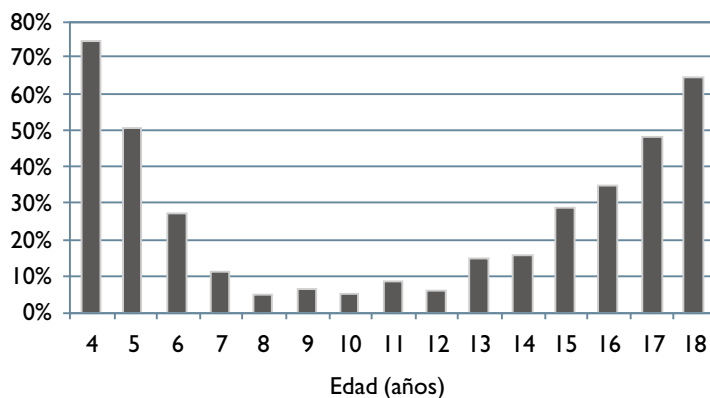
Países	Parvularia		Primaria		Secundaria		Terciaria
	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta
Argentina	60	60	120	100	71	62	-
Bolivia	46	36	116	97	80	68	36
Brasil	63	49	155	97	108	71	17
Chile	77	41	103	89	85	75	38
Colombia	37	33	112	89	70	57	23
Honduras	21	21	106	88	-	-	15
Guatemala	51	37	102	84	37	26	-
El Salvador ^{1/}	48	43	100	87	40	26	18
Cuba	109	97	102	97	85	82	25
Costa Rica	87	59	107	91	60	49	16
México	77	69	113	99	75	60	21
Nicaragua	27	27	104	81	54	36	-
Panamá	47	46	112	100	69	62	-
Paraguay	-	-	113	92	60	47	17
Perú	64	61	113	92	86	61	-
Uruguay	63	45	109	90	98	70	36
Venezuela	48	48	102	88	59	50	-

Nota: 1/ Datos educación parvularia, primaria y secundaria obtenidos de MINED (2002)

Fuente: UNESCO (2003). Tomada del Sitio Web.

Los datos arriba del 100% se explican por la extra edad y repitencia.

Gráfica 3.11
Población que no recibe educación formal. Año 2002. (En porcentajes)



Fuente: Elaborado a partir de datos de matrícula de Estado Actual de la Educación 2002 y de proyecciones de población de la CEPAL.

Nota: sólo incluye población que no asiste a ninguno de los siguientes niveles educativos: parvularia, básica, media y educación de adultos. Alrededor de un 2% de la matrícula total no está desagregada por edad.

Las tasas de deserción son mucho más altas en el área rural que en la urbana. En el área rural, 17 de cada 100 niños que entran a primer grado abandonan el sistema; y en total, de cada tres niños que entran a primer grado en el área rural, uno de ellos no pasa a segundo grado, ya sea porque abandona la escuela o porque repite el grado. La tasa de deserción es sustancialmente más alta para los alumnos en sexto grado en el área rural, lo cual se puede deber al hecho de que no todas las escuelas rurales cuentan con el tercer ciclo de educación básica.

Otro indicador de eficiencia es el relacionado con la sobre edad causada por repetencia o por entrada tarde al sistema educativo. En 2002, alrededor del 14% de los matriculados en educación básica presentaban sobre edad de 2 o más años.

Calidad educativa

Uno de los principales retos del sistema educativo ante la globalización es proporcionar educación de calidad para todos. Desde los inicios de la Reforma Educativa en El Salvador, se definió el eje de calidad como un componente esencial de la misma, pero este esfuerzo ha tomado impulso en los últimos años, para lo cual se ha establecido el Sistema Nacional de Calidad, apoyado en tres subsistemas:

- El sistema nacional de desarrollo profesional, que incluye el fortalecimiento de la formación inicial de los docentes, el

sistema de asesoría pedagógica, el sistema de capacitación descentralizada y el sistema de incentivos al desempeño y a la ruralidad.

- El sistema de información, monitoreo y evaluación.
- El sistema de modernización institucional.

Para monitorear la calidad de la educación, en 1996 y 1998 se realizaron pruebas de logros a nivel de educación básica y se elaboraron informes de cada aplicación. Sus resultados se presentaron en relación al promedio de objetivos alcanzados por asignatura, a nivel nacional, departamental, por sector, zona y sexo.⁴

Posteriormente, con el propósito de unificar y sistematizar la evaluación de los aprendizajes en educación básica y media, así como de mejorar la calidad de la información que brinda a la comunidad educativa, el Ministerio de Educación diseñó un nuevo sistema de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes. Este sistema consiste en una escala integral de competencias para identificar avances y logros a lo largo del tiempo y favorecer la retroalimentación del sistema educativo. Esta escala es convencional y se enfoca en establecer una puntuación que permite avanzar desde grados inferiores a superiores, sin tener el problema de “piso y techo” que se presenta en la escala tradicional de 0 a 10. No expresa calificaciones, sino desempeños y logros. Los puntajes

Cuadro 3.14

Tasa de repitencia y deserción según área. Año 2001.

	Global	Urbana	Rural
Niños que repiten	69,469	27,135	42,334
Tasa de repitencia			
1° grado	16%	14%	17%
2° grado	6%	5%	7%
3° grado	5%	4%	5%
4° grado	4%	4%	5%
5° grado	3%	3%	4%
6° grado	3%	3%	3%
Tasa de deserción			
1° grado	14%	9%	17%
2° grado	6%	5%	8%
3° grado	5%	4%	7%
4° grado	6%	4%	8%
5° grado	5%	3%	7%
6° grado	4%	1%	19%

Fuente: MINED (2002).

definidos por cada nivel de logro se presentan en el Cuadro 3.15.

Este nuevo método, conocido por SINEA (Sistema Nacional de Evaluación Educativa), se aplicó por primera vez en 2002, a una muestra de alumnos de 3°, 6° y 9° grados de básica y a los egresados de educación media.

En el Cuadro 3.16 se presentan los resultados de la prueba de logros para educación básica en 3, 6 y 9 grados en las asignaturas de lenguaje, matemáticas, ciencias y estudios sociales. La puntuación global indica que en los tres grados y en todas las asignaturas los alumnos evaluados alcanzaron un nivel de logro intermedio.

Aunque tanto los alumnos de centros educativos públicos como privados se

ubican en el nivel intermedio, los alumnos de centros privados alcanzaron mayores puntajes en todas las materias, especialmente en lenguaje. En 6° y 9° grados, los resultados de las pruebas de matemáticas en los centros educativos públicos se encuentran en el nivel básico.

Los alumnos de las áreas urbanas registran mayores puntajes que los estudiantes en las zonas rurales. En la desagregación por género, las diferencias en puntajes son mínimas; la mayor diferencia se da en lenguaje en 3er grado, en favor del sexo femenino. En cambio, en 6° y 9° grados, los estudiantes del sexo masculino registraron resultados levemente superiores a los alcanzados por las mujeres en todas las asignaturas.

Cuadro 3.15

Puntajes definidos por cada nivel de logro

Nivel/Grado	Tercer grado	Sexto grado	Noveno grado	Bachillerato
Nivel Básico	300 - 450	700 - 850	1100 - 1250	1500 - 1650
Nivel Intermedio	451 - 600	851 - 1000	1251 - 1400	1651 - 1800
Nivel Superior	601 - 700	1001 - 1100	1401 - 1500	1801 - 1900

Fuente: MINED.

Otro mecanismo de control de la calidad educativa que se aplica desde 1997 es la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES). Hasta el año 2001, la PAES fue una prueba referida al rendimiento de un estudiante comparado con el grupo evaluado en las mismas condiciones. La prueba evaluaba los niveles del dominio cognitivo: conocimiento, comprensión, aplicación, análisis, síntesis y evaluación (este último aspecto ya no se incluyó en 2000 y 2001).

El Cuadro 3.17 reporta los resultados de la PAES en 2002, desagregados por sector y sexo. Los resultados globales indican que en las cuatro asignaturas los alumnos alcanzaron el nivel intermedio, siendo lenguaje la asignatura con mayor puntuación. Nuevamente, los alumnos de centros educativos públicos presentan menores puntajes que los estudiantes de centros privados en todas las asignaturas. Matemáticas es la asignatura que presenta menor puntuación tanto

para los alumnos de centros públicos como privados. Los estudiantes varones presentan resultados levemente superiores a los de las mujeres en todas las asignaturas.

Un indicador de la calidad educativa enfocado en los docentes lo constituye la prueba de Evaluación de Competencia y Aptitudes (ECAP), a la que desde 2001 tienen que someterse todos los egresados de las carreras de profesorado, como requisito para graduarse.⁵ En 2002, se sometieron a dicha prueba 2,411 egresados de las carreras de profesorado; únicamente aprobó el 40%. La nota promedio fue 5.6.

Gasto público en educación

A lo largo de la última década, el gobierno salvadoreño ha realizado esfuerzos apreciables para reorientar recursos hacia el ramo de educación. Como resultado de tales esfuerzos, el presupuesto de educación pasó de 1.9% del PIB en 1994 a cerca

Cuadro 3.16
Resultados Prueba de Logros de Educación Básica. Año 2002.

Asignatura	Grado	Puntaje global							% de alumnos por nivel de logro		
		Total	Por sectores		Por zona		Por sexo		Básico	Intermedio	Superior
			Público	Privado	Urbano	Rural	Hombre	Mujer			
Lenguaje	3°	498	478	519	508	476	491	504	40	48	12
	6°	890	859	924	903	859	892	887	37	52	11
	9°	1301	1267	1328	1303	1260	1302	1299	40	43	17
Matemática	3°	488	482	497	493	482	489	488	43	44	13
	6°	865	850	887	876	849	869	862	47	51	2
	9°	1264	1242	1284	1263	1241	1272	1257	56	37	7
Ciencias	3°	490	480	500	496	477	490	491	44	40	16
	6°	908	882	937	919	882	909	905	29	56	15
	9°	1308	1287	1329	1309	1285	1315	1300	26	62	12
Estudios Sociales	3°	490	482	499	495	480	489	491	50	28	22
	6°	887	861	920	900	863	895	879	36	50	14
	9°	1294	1260	1319	1294	1255	1301	1287	38	49	13

Fuente: MINED (2002).

Cuadro 3.17
Resultados PAES por sector y sexo. Año 2002.

Asignatura	Puntaje global					% de alumnos por nivel de logro		
	Total	Por sector		Por sexo		Básico	Intermedio	Superior
		Público	Privado	Hombre	Mujer			
Lenguaje	1705	1697	1718	1707	1702	39	41	20
Matemática	1692	1662	1689	1677	1667	57	33	10
Ciencias	1695	1686	1709	1709	1682	40	47	13
E. Sociales	1692	1684	1705	1695	1688	39	51	10

Fuente: MINED, 2002.

de 3.2% en 2003. A pesar de esta mejora, el nivel de gasto actual no iguala los niveles observados a finales de la década de los 1970, y es todavía bajo comparado con el promedio de América Latina (4%).

La proporción del gasto por alumno con respecto al PIB por habitante permite comparar los países independientemente de sus niveles de renta. En El Salvador, en 2002 el gasto por alumno de parvularia representaba alrededor del 8% del PIB per cápita; el de básica, 10%; y para el caso de educación media, 12%.

En 1998, el promedio de gasto por estudiante de primaria en América Latina fue equivalente al 10% del PIB por per cápita (UNESCO, 2000). Cuba y Costa Rica son los países donde el gasto de educación por alumno para todos los niveles, expresado como porcentaje del PIB per cápita, alcanza el valor más alto (igual o más del 25%), mientras que en El Salvador, Perú y Uruguay esta proporción es similar al promedio de la región (UIS, 2001).

¿Cuánto habría que invertir en educación para que toda la población estudiantil acceda a educación media?

Para proyectar los recursos necesarios para un acceso universal a la educación secundaria al 2015, se utilizan los siguientes supuestos:

- Se usa el modelo de FUSADES (2002) descrito en “Invirtamos en educación para desafiar el crecimiento económico y la pobreza”.

- Se actualiza este modelo para incorporar a todos los estudiantes en educación secundaria, reduciendo paulatinamente la tasa de deserción secundaria en 10 años, desde el año 2003 hasta el año 2013.

- Se otorga una beca de US\$ 237 anuales a los estudiantes de secundaria que actualmente están fuera del sistema, ya que se supone que ellos no entrarán a la escuela a menos que reciban un estímulo. Ese monto es igual a la beca que otorga FEPADE a los estudiantes de media.

- El PIB crece a una tasa real del 3.5%.
- Los estimados se hacen a precios constantes del 2002.

Según estos supuestos, habría que incrementar la inversión en educación de 3.3% del PIB que se invertía en el 2002, hasta alcanzar 6.6% del PIB en 2015 (Cuadro 3.18).

El papel de la vivienda en el proceso de globalización deriva de los servicios que ésta provee a sus habitantes. Seguridad personal y salud son dos condiciones en las que puede incidir una vivienda con importantes repercusiones en la productividad

Cuadro 3.18
Inversión necesaria para alcanzar tasas brutas de educación media de 73% en 2015

Año	Costo cobertura (% PIB)	Costo subsidio (mill. \$)	Costo subsidio (% PIB)	Costo total (% PIB)
2003	3.38	21.5	0.15	3.53
2004	3.51	27.6	0.18	3.69
2005	3.63	35.1	0.22	3.85
2006	3.74	38.9	0.24	3.98
2007	3.86	45.3	0.27	4.13
2008	4.02	57.3	0.33	4.35
2009	4.20	74.8	0.41	4.61
2010	4.40	97.7	0.52	4.92
2011	4.61	126.1	0.65	5.26
2012	4.83	160.2	0.80	5.63
2013	5.04	196.8	0.94	5.98
2014	5.23	231.7	1.07	6.30
2015	5.41	264.7	1.18	6.59

Fuente: Con base a FUSADES (2002).

de sus residentes.⁶ Consecuentemente, la persistencia de un déficit habitacional puede incidir en una reducida participación en el tejido productivo.

En adición a ser un albergue, la vivienda es también muchas veces lugar de trabajo y, por lo tanto, un medio para la generación de ingresos. De hecho, según la EHPM de 2002, 30% de las personas que trabajan de manera independiente (patronos y trabajadores por cuenta propia) tienen su negocio en su vivienda. La ubicación de la vivienda es también determinante de las oportunidades productivas de sus habitantes vía acceso a servicios públicos, mercados y empleos. Esta accesibilidad define, en parte, las oportunidades para que los hogares puedan participar en los beneficios derivados de la integración global con otros mercados.

Situación del déficit habitacional

El déficit habitacional está compuesto por el déficit cuantitativo más el déficit cualitativo. El déficit cuantitativo incluye el número de hogares que no cuentan con vivienda y que, por tanto, viven con otro hogar; y las viviendas que presentan seis carencias: en tres componentes estructurales (pared, techo, piso), y en tres servicios básicos (agua, electricidad, saneamiento). Por su parte, el déficit cualitativo se define a partir de las viviendas que presentan de una a 5 carencias en los aspectos mencionados.

De acuerdo con la EHPM, el parque habitacional del país contaba en 2002 con 1,491,588 unidades; 63% de ellas se encontraban en el área urbana. Si se compara el número de viviendas con el de hogares, existían 30,795 hogares que no contaban con viviendas. Además, 374 viviendas presentaban 6 carencias, por lo cual el déficit cuantitativo ascendía a 31,169 viviendas. Por su parte, el déficit cualitativo se estimaba en 468,796 viviendas, para un déficit total de 499,965 viviendas, equivalente al 31% del parque habitacional. Ello representaría una reducción de 1.7% con respecto al déficit habitacional reportado por la EHPM de 2001 (Cuadro 3.19). Debido a que el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) considera como viviendas seguras las construidas con paredes de lámina, la mayor parte de las viviendas provisionales construidas tras los terremotos no formarían parte del déficit habitacional.

En general, la calidad de las viviendas ha mejorado apreciablemente en la última década en términos del tipo de materiales. Entre 1991 y 2002, el porcentaje de viviendas de tipo mixto aumentó de 49% a 67.6%, al tiempo que las viviendas construidas con adobe disminuyeron de 28.6% a 18.5%, y las construidas de bahareque, de 12.% a 3.6% (Gráfica 3.12). La situación de déficit habitacional constituye una manifestación, por un lado, de

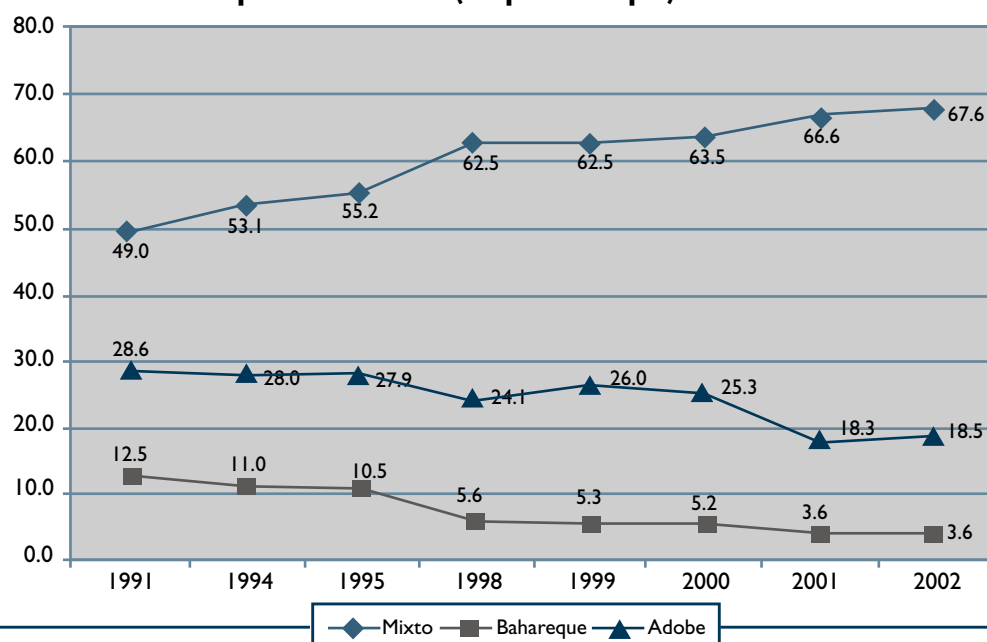
Cuadro 3.19
Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. Años 1992-2002.
(En número de viviendas)

Año	Cuantitativo	Cualitativo	Total
1992	61,280	533,822	595,102
1993	61,670	531,819	593,489
1994	52,610	537,682	590,292
1995	44,573	534,948	579,521
1996	34,651	542,727	577,378
1997	20,716	534,511	555,227
1998	45,067	514,637	559,704
1999	44,377	507,227	551,604
2000	36,511	489,010	525,521
2001	39,703	469,104	508,807
2002	31,169	468,796	499,965

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y EHPM.

Gráfica 3.12

Evolución Tipo de Vivienda (en porcentajes) . Años 1991 - 2002



Fuente: Con base a EHPM, varios años.

Cuadro 3.20

**Déficit habitacional por área rural y urbana.
Años 1992-2002. (En número de viviendas)**

Año	Urbano	Rural	Total
1992	152,721	442,381	595,102
1993	150,288	443,201	593,489
1994	185,670	404,622	590,292
1995	175,698	403,823	579,521
1996	172,493	404,885	577,378
1997	156,830	398,397	555,227
1998	176,562	383,142	559,704
1999	173,506	378,098	551,604
2000	154,941	370,580	525,521
2001	144,276	364,531	508,807
2002	138,548	361,417	499,965

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y EHPM.

las condiciones de pobreza de las familias, y por otro, del acceso a servicios básicos. Consecuentemente, el área rural ha presentado siempre los niveles más deficientes en esta infraestructura: en 2002, el 72% del déficit habitacional se concentraba en las zonas rurales (Cuadro 3.20).

El Cuadro 3.21 muestra los porcentajes de viviendas en las áreas urbana y rural con déficit en los distintos componentes. En términos generales, es en las áreas rurales donde se han logrado los avances más significativos, tanto en términos de materiales estructurales, como en el acceso a servicios.

Cuadro 3.21

Viviendas que cuentan con carencia, por componente del déficit. Años 2000 y 2002. (En porcentaje)

	Urbano		Rural	
	2000	2002	2000	2002
Techo	0	0	2	1
Pared	1	1	3	3
Piso	15	13	52	48
Alumbrado	5	4	36	30
Agua	7	5	30	26
Saneamiento	4	2	21	17

Fuente: Elaboración propia con base en las EHPM 2000 y 2002.

Por ejemplo, entre 2000 y 2002, el porcentaje de viviendas con piso de tierra se redujo de 52% a 48%, y las que no contaban con servicio de electricidad, de 36% a 30%.

Programas de vivienda

Fuera del programa de reconstrucción, los principales mecanismos gubernamentales a través de los cuales los hogares de escasos recursos pueden acceder a una vivienda son el Programa de Contribuciones ejecutado por el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), y la modalidad de Nuevos Asentamientos Organizados (NAO), del Programa de Asentamientos Humanos del VMVDU. Ambos programas se encuentran vinculados.

El Programa de Asentamientos Humanos (PAH) forma parte del programa “El Salvador, un País de Propietarios”. Sus dos objetivos principales son facilitar una solución habitacional a las familias con ingresos menores a dos salarios mínimos ubicadas en zonas de riesgo o ilegalmente en terrenos públicos o privados,⁷ y dar asistencia a las municipalidades afectadas por desastres naturales. El programa opera bajo tres modalidades. Dos modalidades de menor actividad son “Calles en Desuso” y “Asentamientos Existentes”; ambas buscan legalizar la tenencia de la propiedad del asentamiento *in situ*. La tercera modalidad son los Nuevos Asentamientos Organizados (NAO).

Los NAO asisten a los asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo o cuando es necesaria la reubicación del asentamiento para garantizar la seguridad física y/o jurídica de sus habitantes. Es la modalidad más activa del PAH y, según representantes

del programa, su campo de acción ha sido primordialmente en zonas rurales.

El Programa de Contribuciones (PC) es liderado por el VMVDU, ya que es la institución última responsable de calificar un asentamiento como NAO.⁸ También los NAO son la modalidad más activa del PC para la entrega de subsidios, aunque existen otras como la Individual y Proyectos Especiales que hasta el año 2000 no habían sido muy activas.

Las contribuciones son siempre calculadas con base en un puntaje, de acuerdo con los criterios siguientes: condiciones de habitabilidad de la vivienda (materiales), servicios que posee, carga familiar (número de dependientes), esfuerzo (número de veces que ha postulado, ahorro o disponibilidad para trabajo comunitario), gestión del subsidio en grupo y disponibilidad de accesos a la comunidad. La única excepción es en el caso de la modalidad NAO, en la cual la contribución que se entrega es usualmente el máximo (14 salarios mínimos). A la altura de 2002, el Programa de Contribuciones había asistido a 49,088 familias con una inversión de US\$56.87 millones de dólares.

Durante 2001, FONAVIPO impulsó varias reformas a su ley de creación. Aun cuando se había mantenido como política no entregar contribuciones a hogares con ingresos arriba de 2 salarios mínimos, esta restricción se levantó. Durante 2002 se ejecutó un plan piloto bajo la modalidad crédito-contribución, según el cual una familia con ingresos de hasta 4 salarios mínimos podía acceder a un subsidio. El monto y cuota del crédito se definieron de acuerdo con la capacidad de pago del solicitante. Los subsidios se calcularon con base al puntaje y al ingreso de los solicitantes, según la estructura de escalones de ingreso del Cuadro 3.22.

Los terremotos y la reconstrucción

Según datos de DIGESTYC, los terremotos de 2001 destruyeron 163,866 viviendas, equivalentes a 11.6% del parque habitacional. Otras 107,787 viviendas (7.6%) sufrieron daños reparables. Por su parte, el VMVDU ha informado que entre 2001 y 2003 se han entregado cerca de 220,000 viviendas temporales, lo cual pareciera sugerir que el nivel de destrucción habría sido superior al estimado por DIGESTYC.

Cuadro 3.22

Contribución por rango de ingresos para Plan Piloto

Requisito	Contribución
Ingreso hasta 2 Salarios Mínimos	¢15.000.00 (US\$1.714.28) de subsidio
Ingreso hasta 3 Salarios Mínimos	¢13.000.00 (US\$1.485.71) de subsidio
Ingreso hasta 4 Salarios Mínimos	¢10.000.00 (US\$1.142.86) de subsidio

Fuente: FONAVIPO (2003). Tomado del Sitio Web.

Los esfuerzos de reconstrucción al 7 de mayo de 2003 habían logrado solventar 47.7% (en base a DIGESTYC) o un 36% (en base a las viviendas temporales) de la demanda por reposición de viviendas; el 49.4% de éstas se financió con fuentes ajenas al gobierno (Cuadro 3.23). Otras 40,883 viviendas se encontraban ya negociadas y 5,700 más estaban en proceso de negociación, con lo que se podía anticipar una solución del 64.6% (con base a viviendas temporales) de las necesidades de nuevas viviendas generadas por los terremotos. Quedaría pendiente de resolver la construcción del 35.4% restante.

La reconstrucción ha enfrentado problemas relacionados con la tenencia de la tierra. Para la reconstrucción *in situ*, las instituciones de gobierno requieren que los afectados comprueben ser propietarios, en adición a no estar ubicados en zonas de

alto riesgo. Este requisito no ha podido ser cumplido en numerosos casos. Debido a que la tenencia del terreno ya no es captada por las Encuestas de Hogares y no forma parte explícita del déficit, no es posible dimensionar este problema. Sin embargo, un indicador aproximado que refleja tal problemática lo constituye el hecho de que, desde 2001 al 27 de mayo de 2003, alrededor de 22,557 parcelas fueron legalizadas por el Instituto Libertad y Progreso en el marco del programa de reconstrucción.

Costo para llegar a cero déficit

El VMVDU estima que el costo de construcción de una vivienda es de US\$2,500 más US\$550 por el lote con servicios, mientras que el costo de reparación de una vivienda se estima en US\$800. En base a estos valores, el costo de eliminar de un

Cuadro 3.23

Reconstrucción a raíz de los terremotos 2001

Institución Donante	Viviendas en construcción o finalizadas al 7/5/2003	Ayuda negociada por recibir (viviendas)	Oferta en negociación (vivienda)	Expectativas al 7/5/2003
FONAVIPO / Gobierno Central	33,497	14,410	5,700	53,607
NAOS (con contrapartida de FONAVIPO)	6,056	1,026	-	7,082
Fundación Techo para un Hermano	377	-	-	377
ONG e Iglesias	38,254	19,747	-	58,001
Totales	78,184	35,183	5,700	119,067

Fuente: Cifras preliminares del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU).

solo golpe el déficit habitacional actual en El Salvador ascendería a unos US\$470.1 millones, equivalentes a 3.1% del PIB.⁹ De ese total, habría que destinar US\$95.1 millones (0.63% del PIB) a la eliminación del déficit cuantitativo y US\$375 millones (2.5% del PIB) a eliminar el déficit cualitativo.

Un cálculo alternativo del monto de recursos necesarios para eliminar el déficit habitacional total en un solo año, en base a las estimaciones del costo de una vivienda de interés social planteadas en el capítulo de vivienda del Plan de Nación (1999) y de los costos de dotación de servicios básicos estimados por FUSAI, arrojaría una cifra muy similar a la anterior: US\$468.1 millones, aunque el desglose entre lo requerido para eliminar el déficit cuantitativo y el cualitativo sería diferente.¹⁰

Si se propone una estrategia para eliminar gradualmente el déficit habitacional cuantitativo durante 2004-2015, ese esfuerzo demandaría anualmente recursos equivalentes a 0.52% del PIB en los primeros años y 0.36% del PIB en los años finales del período considerado (Cuadro 3.24). Por su parte, el esfuerzo de eliminación del déficit habitacional cualitativo durante el mismo horizonte de tiempo requeriría recursos

anuales equivalentes a 0.06% del PIB en los primeros años y 0.04% del PIB en los últimos años (Cuadro 3.25). Por tanto, la eliminación gradual del déficit habitacional total durante 2004-2015 requeriría recursos equivalentes a 0.6% del PIB en los primeros años y 0.40% del PIB en los años cercanos a 2015.

Las proyecciones reportadas en los Cuadros 3.24 y 3.25 asumen los siguientes supuestos:

- El déficit habitacional acumulado a comienzos de 2004 se iría eliminando en partes iguales cada año durante 2004-2015.
- Debido al crecimiento poblacional, se generaría cada año un déficit habitacional cuantitativo marginal equivalente al incremento del número de hogares en ese año con respecto al año anterior, multiplicado por el porcentaje de hogares en situación de déficit el año anterior. Se asume que el esfuerzo de provisión de viviendas eliminaría también el déficit habitacional incremental de cada año. En lo que respecta al déficit cualitativo, se asume una tasa de deterioro anual de 1% del parque habitacional, combinada con una tasa de crecimiento de 2.5% anual del parque habitacional.

Cuadro 3.24

Proyecciones del costo de eliminar el déficit habitacional cuantitativo en El Salvador durante 2004-2015.

Año	Déficit remanente (N° viviendas)	Incremento marginal del déficit (N° viviendas)	Déficit atendido (N° viviendas)	Costo unitario (US\$)	Costo total subsidiado (Mill. US\$)	Costo total subsidiado como % del PIB
2004	28,572	22,334	24,931	6,544	83.4	0.52
2005	25,974	21,978	24,576	6,707	84.3	0.50
2006	23,377	21,590	24,187	6,875	85.1	0.47
2007	20,779	21,430	24,027	7,047	86.6	0.45
2008	18,182	21,117	23,714	7,223	87.7	0.43
2009	15,585	20,913	23,510	7,403	89.1	0.41
2010	12,987	20,689	23,287	7,589	90.5	0.40
2011	10,390	21,002	23,599	7,778	94.0	0.39
2012	7,792	21,319	23,916	7,973	97.6	0.38
2013	5,195	21,641	24,238	8,172	101.3	0.37
2014	2,597	21,967	24,565	8,376	105.2	0.37
2015	0	22,299	24,896	8,586	109.3	0.36

Fuente: Elaboración propia con base en datos del VMVDU y EHPM de 2002.

Cuadro 3.25

Proyecciones del costo de eliminar el déficit habitacional cualitativo en El Salvador durante 2004-2015.

Año	Déficit remanente (N° viviendas)	Incremento marginal del déficit (N° viviendas)	Déficit eliminado (N° viviendas)	Costo unitario (US\$)	Costo total subsidiado (Mill. US\$)	Costo total subsidiado como % del PIB
2004	429,730	4,647	43,714	461	10.1	0.06
2005	390,663	4,763	43,830	473	10.4	0.06
2006	351,597	4,882	43,949	485	10.7	0.06
2007	312,531	5,005	44,071	497	11.0	0.06
2008	273,464	5,130	44,196	509	11.3	0.06
2009	234,398	5,258	44,324	522	11.6	0.05
2010	195,332	5,389	44,456	535	11.9	0.05
2011	156,265	5,524	44,590	548	12.2	0.05
2012	117,199	5,662	44,729	562	12.6	0.05
2013	78,133	5,804	44,870	576	12.9	0.05
2014	39,066	5,949	45,015	590	13.3	0.05
2015	0	6,098	45,164	605	13.7	0.04

Fuente: Elaboración propia con base en datos del VMVDU, Plan de Nación (1999), FUSAI y EHPM de 2002.

- Se asume el costo promedio de construcción de una vivienda popular estimado en 50 mil colones de 1998 por la Mesa de Vivienda del Plan de Nación (1999), ajustado por inflación. El costo promedio de reparación de una vivienda en condiciones de déficit cualitativo en 2003 se estimó en US\$450 dólares, a partir de información suministrada por FUSAI.¹¹ Se asume que estos costos se irían ajustando cada año de acuerdo con una tasa de inflación promedio anual de 2.5%.

- Se asume una política de subsidios habitacionales directos de acuerdo con la siguiente estructura: subsidio de 60% del costo unitario de construcción o reparación de la vivienda para las familias que tengan ingresos inferiores a 2 salarios mínimos; subsidio de 40% para las familias con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos y subsidio de 20% para las familias con ingresos entre 3 y 4 salarios mínimos.

- El PIB nominal crecería a una tasa promedio de 6% por año.

AGUA Y SANEAMIENTO

La importancia de garantizar la salud ambiental ha sido enfatizada reiteradamente

en las iniciativas de desarrollo humano sostenible. En ellas, la provisión de agua potable y el saneamiento desempeñan un papel instrumental.

El acceso adecuado a servicios de agua y saneamiento contribuye a mejorar la calidad de vida y la disponibilidad de tiempo en beneficio de la escolaridad de los niños. Además, el abastecimiento de agua potable y saneamiento son factores claves para materializar las oportunidades que surgen de la globalización en la industria, el comercio y el turismo. Existe una correlación entre acceso a agua por cañería dentro del hogar y el desarrollo de las microempresas. Según la EHPM de 2002, 20% de los hogares cuyas viviendas cuentan con servicio de agua por cañería, poseen negocio dentro de ellas, mientras que únicamente 15% de aquéllos cuyas viviendas no cuentan con este servicio, lo hacen.¹²

Los efectos de la falta de acceso a agua potable, así como a servicios de eliminación adecuada de excretas, inciden en el estado de salud de la población. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social reporta para el año 2002, dentro de las diez primeras causas más frecuentes de morbilidad, el parasitismo intestinal como segun-

da causa, en tercer lugar las diarreas y gastroenteritis de origen infeccioso, y en el sexto lugar la dermatofitosis o tiña. La susceptibilidad a esta infección aumenta en situaciones de higiene precaria, dentro de otras causas.

Tradicionalmente, en El Salvador los servicios de agua potable y saneamiento han sido brindados por el Estado, a través del gobierno central y, en menor proporción, por los gobiernos municipales. La tendencia mundial en los últimos 10 a 15 años ha sido la concesión de la prestación de tales servicios por parte del Estado a entidades privadas o de economía mixta. Ejemplos de ello, en América Latina, se encuentran en países como Argentina, México, Chile, donde los principales operadores a los que se ha encomendado la concesión han sido empresas multinacionales (de origen europeo), las cuales presentan por lo general ventajas comparativas para acceder a las nuevas tecnologías de producción de agua potable, transporte, potabilización, y tratamiento de aguas negras.

Agua

Según la EHPM de 2002, el 24% de los hogares del país carece de acceso a agua por cañería y se abastecen por medio de pipa, pozo, ojo de agua, etc. (Cuadro 3.26). A pesar de no recibir agua por cañería, la mayoría de estos hogares (71%) opina que el agua es adecuada para beber. Un 13% dice no hacer nada para purificarla, a pesar de que no creen que la fuente sea confiable. En total, 18% de los hogares están bebiendo agua que proviene de fuentes no seguras y no hacen nada para purificarla.

La problemática es más aguda en el área rural, ya que 53% de los hogares no

cuenta con acceso a agua por cañería. De éstos, sólo 26% opinan que no es segura para beber, y de estos últimos, el 86% hace algo para purificarla, lo cual significa que el 41% de los hogares rurales beben agua de fuentes no confiables sin purificarla.

Sobre la calidad del agua que beben los pobres rurales, el estudio de Beneke de Sanfeliú (2000) muestra que un porcentaje grande de familias rurales consume agua contaminada, principalmente de origen microbiológico: 61% bebían agua contaminada con bacterias coliformes fecales y 52% con *Escherichia Coli*. El limitado acceso a servicios básicos era una de las razones de este alto nivel de contaminación; sin embargo, un porcentaje alto (43%) de hogares que tenían acceso a agua por cañería bebían agua contaminada con bacterias coliformes fecales, lo que muestra que la contaminación no sólo proviene de las fuentes mismas del agua, sino también de su manejo posterior, y denota la falta de conocimiento de las personas sobre prácticas de salud preventiva.

Otro indicador que debe acompañar a la cobertura es la continuidad del servicio; el parámetro adecuado para un servicio de calidad es que éste se preste de forma continua las 24 horas del día. Un análisis realizado en 1999 sobre los sistemas de abastecimiento de agua administrados por ANDA, reporta que el 82.6% de éstos presta servicio de forma intermitente (Arguello, 1999), de tal manera que, aun cuando las coberturas sean altas, particularmente en el área urbana, la calidad del servicio prestado es bastante deficiente.

Para propósitos de establecer un parámetro de comparación entre países, el Programa de Monitoreo Conjunto de la OMS-UNICEF define las siguientes

Cuadro 3.26

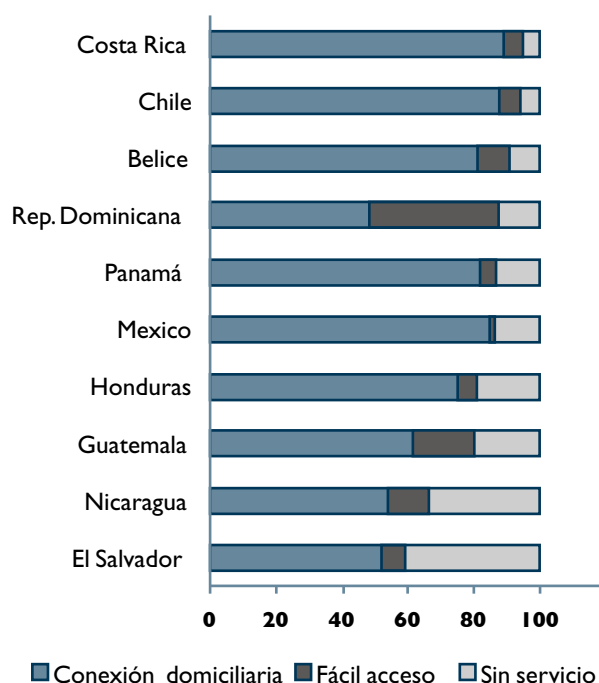
Acceso a agua por clase de fuente, opinión sobre la potabilidad del agua y prácticas de purificación (en porcentajes). Año 2002.

Fuente	Total	Urbana	Rural
Agua por cañería	76	93	47
Otras fuentes	24	7	53
Cree que es buena para beber	71	60	74
No cree que es buena para beber	29	40	26
Hace algo para purificarla	87	91	86
No hace nada para purificarla	13	9	14

Fuente: Procesado con base a la EHPM 2002.

Gráfica 3.13

Población según cobertura de agua. Año 2000. (En porcentajes)



Fuente: OPS/OMS (2000).

categorías de acceso a agua:

1. Conexión domiciliaria: el punto de agua instalado dentro del domicilio o en una parcela privada, independientemente de la fuente o método de extracción.

2. Fácil acceso:

a) Fuente pública de agua potable: cualquiera de los siguientes tipos de tecnología que proveen agua potable y que son compartidos por los usuarios fuera de la vivienda:

- Fuentes públicas
- Pozos con bombas de mano
- Pozo excavado protegido
- Σ Manantiales protegidos
- Colección de agua de lluvia
- Otras tecnologías.

b) Acceso a fuente pública de agua cercana: definido como la disponibilidad de 20 litros de agua potable promedio por persona por día de una fuente pública de agua potable ubicada a menos de un kilómetro de la vivienda del usuario.

De acuerdo con las definiciones anteriores, cerca del 52% de la población de El Salvador cuenta con conexión domiciliaria y

7% con fácil acceso, lo cual implicaría que aproximadamente 40% de la población carece del servicio, un porcentaje más alto que el de los otros países de Centro América, Panamá, Chile y México (Gráfica 3.13).

Saneamiento

En 2002, 93% de los hogares de El Salvador tenían acceso a alguna forma de saneamiento, siendo la cobertura mayor en el área urbana (97%) que en la rural (83%).¹³ Del total de hogares que dispone de servicios sanitarios, 48.6% tiene letrina; 45.5%, alcantarillado y 5.9%, fosa séptica. En los hogares rurales, la disposición en letrinas es la más frecuente, 92%; mientras que únicamente 2% de los hogares rurales disponen de alcantarillado. En la zona urbana, 68% de los hogares poseen alcantarillado y 26%, letrina.

El Programa de Monitoreo Conjunto de la OMS-UNICEF define las siguientes categorías en cuanto a saneamiento:

1. Conexión a alcantarillado público. Tubería de salida de la vivienda al sistema público de alcantarillado (su función es

descargar las excretas y aguas residuales al sistema de tratamiento de alcantarillado).

2. *In situ*: incluye cualquiera de las siguientes tecnologías:

- conexión a tanques sépticos
- letrinas con descarga de agua
- letrinas secas (de ventilación mejorada)
- letrinas simples de hoyo
- otras tecnologías: use la definición local.

De acuerdo con la definición anterior y según la evaluación conjunta OMS-UNICEF, El Salvador, después de Belice, es el país con mayor proporción de población sin servicio de saneamiento (32%), aunque este porcentaje no está muy alejado del que presentan Honduras y México (Gráfica 3.14).

Necesidades de inversión para lograr la cobertura universal de los servicios de agua potable y saneamiento

Entre 1997 y 2001 se han invertido, en el sector de agua potable y saneamiento, entre US\$26 y 40 millones por año. Mediante esa inversión se ha dado servicio de agua y saneamiento a unas 25 mil viviendas urbanas y 40 mil rurales, haciendo un total de 65 mil viviendas por año.

Del análisis de los datos se obtiene un promedio de US\$ 125 por persona para brindar servicios de agua y saneamiento, lo cual se aproxima a valores considerados

en análisis de este tipo hechos por el Banco Mundial (Anderson y Cavendish, 1992).

Por otra parte, ANDAR estima que el costo de abastecimiento de agua por cañería domiciliar oscila entre US\$100 y US\$175 por persona, y considera que este último dato no sería desatinado tomando en cuenta que los costos marginales para los sistemas tienden a incrementarse debido a la mayor dificultad en el acceso al agua.

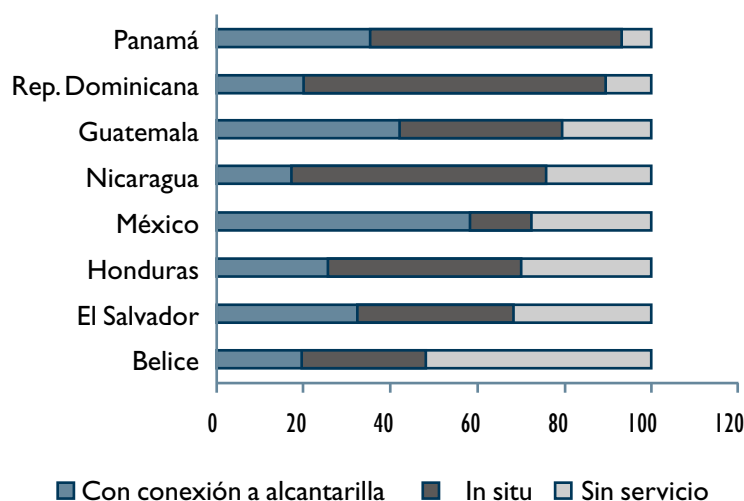
Según la EHPM de 2002, 2,658,531 personas no tenían acceso a agua por cañería en su domicilio, por lo que se necesitarían entre US\$256.8 y US\$449.5 millones (entre 1.7% y 3% del PIB) para garantizar la cobertura universal de este servicio en el supuesto de que el déficit en el acceso se eliminara en un solo año.

Si, en cambio, la provisión del servicio fuera aumentando gradualmente hasta alcanzar la cobertura universal durante el período 2004-2015, el costo total de la inversión anual oscilaría entre US\$40 y 45 millones (Cuadro 3.27), en base a los siguientes supuestos:

- El déficit en el acceso al servicio de agua acumulado a comienzos de 2004 se iría eliminando en partes iguales cada año durante 2004-2015.
- Debido al crecimiento poblacional, se generaría cada año un déficit marginal en el acceso a dicho servicio. Tal déficit incremental sería equivalente al aumento poblacional, multiplicado por el porcentaje de

Gráfica 3.14

Población según cobertura de saneamiento. Año 2000. (En porcentajes)



Fuente: OPS/OMS (2000)

Cuadro 3.27
**Proyecciones de la inversión necesaria para lograr cobertura
 universal de agua potable durante 2004-2015**

Año	Déficit remanente (personas)	Incremento marginal del déficit (personas)	Déficit eliminado (personas)	Costo unitario (US\$)	Costo total (Mill. US\$)	Costo total como % del PIB
2004	2,400,713	47,141	265,388	154	40.8	0.25
2005	2,182,467	41,772	260,019	158	41.0	0.24
2006	1,964,220	36,665	254,912	162	41.2	0.23
2007	1,745,973	32,213	250,460	166	41.5	0.22
2008	1,527,727	27,761	246,008	170	41.8	0.21
2009	1,309,480	23,680	241,926	174	42.1	0.20
2010	1,091,233	19,773	238,020	178	42.4	0.19
2011	872,987	16,478	234,724	183	42.9	0.18
2012	654,740	13,182	231,429	187	43.4	0.17
2013	436,493	9,887	228,133	192	43.8	0.16
2014	218,247	6,591	224,838	197	44.3	0.15
2015	0	3,296	221,542	202	44.7	0.15

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANDAR.

personas en situación de déficit el año anterior. Se asume que el esfuerzo de provisión del servicio eliminaría también el déficit incremental en el acceso a agua de cada año.

- Se asume un costo promedio de provisión del servicio de US\$150 por persona en 2003, el cual se iría ajustando cada año de acuerdo con una tasa de inflación promedio anual de 2.5%
- El PIB nominal crecería a una tasa promedio de 6% por año.

En lo que respecta a la provisión de servicios de saneamiento, ANDAR considera un costo de US\$70 por persona para proveer dichos servicios. En 2002 existían, según la EHPM, 489,271 personas sin acceso a saneamiento, por lo cual el monto para dotarles de este servicio ascendería a US\$34.2 millones (0.2% del PIB).

El Cuadro 3.28 presenta las proyecciones de la inversión necesaria para lograr gradualmente la cobertura universal de los servicios de saneamiento a lo largo del período 2004-2015, en base a supuestos análogos a los del Cuadro 3.27, y asumiendo un costo de provisión de dichos servicios de US\$70 por persona en 2003, el cual se iría ajustando cada año de acuerdo con una tasa de inflación promedio de 2.5%.

ENERGÍA

El acceso a la energía es uno de los factores más importantes para el desarrollo humano. Influye en la calidad de vida, en la generación de ingresos y en la salud de las personas. Del acceso a la energía depende grandemente el acceso a información y a las tecnologías de la información. También depende en mucho la capacidad de generación de ingresos a través de microempresas ubicadas en los propios hogares. De hecho, existe una correlación entre el acceso a electricidad y la utilización de la vivienda para establecer microempresas. En promedio, 19% de los hogares cuyas viviendas tienen electricidad, las utilizan a la vez para negocio; mientras que los que no poseen acceso a este servicio, únicamente lo hacen en un 7%.¹⁴

Según datos de la EHPM de 2002, el 85% de las viviendas disponían de servicio de alumbrado eléctrico a nivel nacional en ese año. Sin embargo, el nivel de pobreza marca diferencias importantes en el acceso a electricidad, principalmente en el área rural, donde la mayoría de los pobres extremos carece de ese servicio. En el área urbana, el servicio es casi universal, alcanzando en los pobres extremos al 84% (Cuadro 3.29).

Cuadro 3.28

Proyecciones de la inversión necesaria para lograr cobertura universal de servicios de saneamiento durante 2004-2015

Año	Déficit remanente (personas)	Incremento marginal del déficit (personas)	Déficit eliminado (personas)	Costo unitario (US\$)	Costo total (Mill. US\$)	Costo total como % del PIB
2004	457,304	8,980	50,553	72	3.6	0.02
2005	415,731	7,957	49,530	74	3.6	0.02
2006	374,158	6,984	48,557	75	3.7	0.02
2007	332,585	6,136	47,709	77	3.7	0.02
2008	291,012	5,288	46,861	79	3.7	0.02
2009	249,439	4,511	46,084	81	3.7	0.02
2010	207,865	3,767	45,340	83	3.8	0.02
2011	166,292	3,139	44,712	85	3.8	0.02
2012	124,719	2,511	44,084	87	3.9	0.02
2013	83,146	1,883	43,456	90	3.9	0.01
2014	41,573	1,256	42,829	92	3.9	0.01
2015	0	628	42,201	94	4.0	0.01

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANDAR.

Necesidades de inversión para lograr la cobertura universal de los servicios de electricidad en El Salvador

De acuerdo con el FISDL, los costos actuales para la introducción de energía eléctrica ascenderían a unos \$900 por vivienda. Tomando en cuenta que en 2002 había en el país 186,590 viviendas que carecían de dicho servicio, lograr la cobertura universal del suministro de electricidad requeriría unos US\$167.9 millones, si ese objetivo se pretendiera lograr en un año. Con esa inversión estimada, se podría introducir la energía eléctrica en términos de instalación física, aunque también sería necesario aumentar la capacidad de suministro de potencia de las generadoras, incrementar el número de generadoras de electricidad o, en su defecto, importar la demanda de energía que las generadoras locales no pudieran suministrar.

Si se impulsara una estrategia de cerrar la brecha de electricidad al 2015, y se adoptarían supuestos análogos a los de los escenarios de cobertura universal de agua y servicios de saneamiento presentados más arriba, la inversión anual para lograr tal objetivo oscilaría entre US\$ 22 y US\$ 24 millones, asumiendo que el costo de provisión de electricidad en 2003 fuera de US\$ 900 por vivienda, según lo estimado por el FISDL, y que dicho costo se fuera ajustando cada año de acuerdo con una tasa de inflación promedio de 2.5% (Cuadro 3.30).

TELECOMUNICACIONES

En el proceso de globalización, las telecomunicaciones constituyen un elemento clave en la reducción de los tiempos y distancias para la realización de transacciones en cualquier lugar del planeta. Con sólo apretar una tecla de una computadora

Cuadro 3.29

Viviendas con acceso a alumbrado eléctrico por nivel de pobreza y área, 2002 (en porcentajes).

	Total	Pobreza absoluta	Pobreza relativa	No pobres
Total	85	59	80	93
Urbano	96	84	93	99
Rural	65	45	62	79

Fuente: EHPM 2002.

conectada a una red telefónica o por medio de una señal de satélite, se pueden realizar infinidad de negocios en cualquier parte del mundo, intercambiar información de cualquier tipo en forma inmediata, etc. Las telecomunicaciones son un elemento clave en la interdependencia e interacción de las economías a nivel mundial.

Dentro del marco de la mayor intercomunicación de las economías, se está operando también un acelerado proceso de integración y convergencia de las telecomunicaciones a nivel mundial. Las principales compañías de alta tecnología en Europa, Estados Unidos, Australia y Canadá, tanto públicas como privadas, están uniendo fuerzas para acelerar la aceptación de múltiples medios de comunicación internacionales, a través de acuerdos de normas técnicas. Las compañías fundadoras de esa iniciativa fueron France Telecom, British Telecom, Deutsche Bundespost Telekom, International Business Machines (IBM), Intel, Northern Telecom y Telstra. El grupo declaró que promocionará el uso de servicios que permitan a personas ubicadas en diferentes localidades visualizar documentos, imágenes, gráficos y videos en las pantallas de sus computadoras personales, mientras simultáneamente discuten y actualizan lo que están viendo en las pantallas.¹⁵

En el marco de ese proceso hacia una red

internacional de telecomunicaciones completamente integrada, es de suma importancia para El Salvador el fortalecimiento y la modernización del sector de telecomunicaciones, para lograr el desarrollo económico y social y responder a las exigencias del proceso de globalización.

Hasta el momento, la privatización y una mayor competencia en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones han permitido avances importantes para fortalecer la conectividad del país con la economía global. No obstante, se requiere todavía de esfuerzos considerables en esta área para colocar al país a la altura de sus principales competidores.

De acuerdo con la EHPM de 2002, el 45% de los hogares tenía acceso a teléfono privado, siendo la cobertura mayor en el área urbana (58%) que en la rural, donde únicamente 22% de los hogares contaba con telefonía privada. La insuficiente penetración de la telefonía fija en las zonas rurales, sin embargo, era compensada en buena medida por el uso de teléfonos celulares (Cuadro 3.31).

Necesidades de inversión para lograr la cobertura universal de los servicios telefónicos en El Salvador

En el caso de la telefonía celular, el acceso

Cuadro 3.30

Proyecciones de la inversión necesaria para lograr cobertura universal de energía eléctrica durante 2004-2015

Año	Déficit remanente (N° viviendas)	Incremento marginal del déficit (N° viviendas)	Déficit eliminado (N° viviendas)	Costo unitario (US\$)	Costo total (Mill. US\$)	Costo total como % del PIB
2004	213,259	4,188	23,575	923	21.7	0.14
2005	193,872	3,711	23,098	946	21.8	0.13
2006	174,485	3,257	22,644	969	21.9	0.12
2007	155,097	2,862	22,249	993	22.1	0.12
2008	135,710	2,466	21,853	1,018	22.3	0.11
2009	116,323	2,104	21,491	1,044	22.4	0.10
2010	96,936	1,756	21,144	1,070	22.6	0.10
2011	77,549	1,464	20,851	1,097	22.9	0.09
2012	58,162	1,171	20,558	1,124	23.1	0.09
2013	38,774	878	20,265	1,152	23.3	0.09
2014	19,387	585	19,973	1,181	23.6	0.08
2015	0	293	19,680	1,210	23.8	0.08

Fuente: Elaboración propia con base en datos del VMVDU.

Cuadro 3.31

Hogares con acceso a telefonía por área. Año 2002. (Montos absolutos y en porcentajes)

Acceso	Urbano		Rural		Total	
	No hogares	%	No hogares	%	No hogares	%
Solo fijo	429670	45	67558	12	497228	33
Solo celular	45191	5	51624	9	96815	6
Fijo y celular ^{1/}	79,496	8	4355	1	83,851	6
Ninguno	403114	42	441375	78	844489	55
Total	957471	100	564912	100	1522383	100

Nota: 1/ Incluye los hogares con fijo y beeper, y con fijo, celular y beeper.
Fuente: EHPM 2002.

al servicio está limitado fundamentalmente por la capacidad económica (poder adquisitivo) de la población, ya que la disponibilidad del mismo es inmediata.

Para la telefonía fija, aunque existe una amplia cobertura, el acceso está también primordialmente limitado por las condiciones económicas de la población. La cobertura en el área urbana es virtualmente del 100%, si bien para muchos hogares el único acceso a telefonía fija que están en capacidad de costear es a través de teléfonos públicos de tarjeta o monederos. En el área rural, la inversión necesaria para ampliar la cobertura de la telefonía fija sería demasiado alta, por lo cual las empresas de telecomunicaciones están implementando el servicio inalámbrico y de telefonía IP; en este caso, la inversión necesaria no es tanto en infraestructura sino en equipos electrónicos de última tecnología.

CONSOLIDACIÓN DE LAS NECESIDADES PRESUPUESTARIAS PARA ALCANZAR LA META DE SERVICIOS BÁSICOS UNIVERSALES AL 2015

Consolidando todas las necesidades de inversión en los servicios sociales básicos, sería preciso una inversión adicional de alrededor de 4.3% del PIB (Cuadro 3.32) para dotar gradualmente, a la mayoría de personas, del acceso a estos servicios, hasta alcanzar la cobertura universal en 2015.

La inversión requerida para alcanzar las metas de cobertura propuestas involucra una ingente movilización de recursos en términos relativos a las posibilidades fi-

nancieras del país. Aunque en este capítulo se ha asumido que el peso mayor de esa inversión recaería sobre el sector gubernamental, sería falto de realismo suponer que las finanzas públicas estarían en capacidad de hacerle frente a tales erogaciones. En tal sentido, este ejercicio de cuantificación pretende más que todo dimensionar los déficit sociales que arrastra el país en términos de los recursos mínimos necesarios para solventarlos. Si bien tal dimensionamiento depende en buena medida de los supuestos utilizados para efectuar las estimaciones, el orden de magnitud de los desafíos sería en cualquier caso considerable.

Con toda probabilidad, la urgencia de enfrentar tales desafíos obligará más temprano que tarde a efectuar un serio esfuerzo de reforma tributaria, que genere parte de los recursos adicionales necesarios para financiar el gasto social que el país requiere para ser competitivo en la economía global. Previsiblemente, empero, ese esfuerzo será insuficiente, dada la magnitud de los déficit sociales que el país arrastra.

En último término, si El Salvador aspira a cerrar las brechas sociales que lo separan de sus principales competidores y dificultan la consolidación de una plataforma productiva de calidad mundial, tendrá que impulsar una estrategia de desarrollo nacional que involucre el compromiso de todos los sectores del país y articule creativamente formas de cooperación entre el sector público y el sector privado para implementar la política social requerida por tal estrategia.

Cuadro 3.32

Consolidado de recursos necesarios para cobertura universal de servicios sociales básicos al 2015 (Como % del PIB)

Año	Nutrición	Salud ^{1/}	Educación ^{2/}	Vivienda	Agua y saneamiento	Electricidad	Total
2004	0.03	0.06	0.39	0.58	0.28	0.14	1.48
2005	0.04	0.09	0.56	0.56	0.26	0.13	1.65
2006	0.06	0.12	0.67	0.53	0.25	0.12	1.75
2007	0.07	0.15	0.83	0.51	0.24	0.12	1.91
2008	0.08	0.18	1.04	0.49	0.22	0.11	2.12
2009	0.09	0.21	1.31	0.47	0.21	0.10	2.39
2010	0.10	0.23	1.62	0.45	0.20	0.10	2.70
2011	0.10	0.26	1.96	0.44	0.19	0.09	3.05
2012	0.11	0.28	2.33	0.43	0.18	0.09	3.42
2013	0.11	0.27	2.68	0.42	0.18	0.09	3.74
2014	0.10	0.27	3.00	0.41	0.17	0.08	4.03
2015	0.10	0.26	3.30	0.40	0.16	0.08	4.30

Nota: 1/ Incluye inversión adicional estimada en Cuadro 3.9, a la inversión ordinaria que se asume se mantiene constante en 1.6% del PIB todos los años. 2/ Para efecto de la asignación correspondiente al rubro de educación el equivalente es del 3.3% del PIB.

Fuente: Elaboración con base a los cuadros 3.3, 3.9, 3.19, 3.25 y 3.26, 3.28 y 3.29, y 3.31.

REDES HUMANAS PARA QUE LA MIGRACIÓN OPERE A FAVOR DE LA GENTE

Una de las características más visibles de la globalización es el fortalecimiento de vínculos en el ámbito mundial entre ciudades y regiones que, aunque se encuentren geográficamente distantes, están conectadas de manera tal que se influyen mutuamente. La relación cada vez más estrecha entre países y ciudades conduce, entre otras cosas, a su integración económica y social. En ese proceso, la migración y las remesas familiares juegan un papel importante en la integración de los países al contexto global.

Gran parte de la discusión sobre la integración económica se ha centrado en el comercio y la inversión, pero el tema de la interacción entre los mercados laborales y, en particular, el análisis de la nueva división internacional del trabajo, ha empezado a atraer creciente atención. Mittelman (2000) visualiza la economía global como una reorganización de la producción entre regiones mundiales, flujos de migración a gran escala entre regiones y al interior de ellas, redes complejas que conectan el proceso de producción, compradores y vendedores, y el surgimiento de estructuras culturales transnacionales

que median entre estos procesos. La competencia entre regiones y al interior de ellas, según Mittelman, es lo que acelera los flujos de migración. En este contexto, las personas emigran de países en desarrollo hacia países industrializados buscando mejores oportunidades y se integran a actividades intensivas en mano de obra o bien a industrias de servicios que requieren mano de obra poco calificada (Orozco, 2001).

Por razones peculiares a su evolución histórica y a sus características sociodemográficas, El Salvador es un país que desde hace bastante tiempo ha generado fuertes flujos de migración hacia el exterior, principalmente hacia Estados Unidos. Estos flujos aumentaron gradualmente a lo largo de los 1970 y se intensificaron en los 1980, como resultado del desplazamiento forzoso de la población rural y el deterioro de las condiciones socioeconómicas generales del país debido al conflicto armado. De acuerdo con indicadores demográficos del Ministerio de Planificación (MIPLAN), unos 250 mil salvadoreños abandonaron el país en los 1970, seguidos de 550 mil más en los 1980.

Los flujos migratorios han continuado profundizándose durante los 1990. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones

Exteriores, en 2002 existían 2,778,286 salvadoreños viviendo en el exterior, de los cuales unos 2.5 millones (90%) se encontrarían en Estados Unidos. El Censo de Estados Unidos, sin embargo, reporta una cifra bastante menor de salvadoreños residiendo en ese país, 655,165, aunque la encuesta suplementaria al Censo estima que podrían ser 932,117.

Si bien las estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Censo de Estados Unidos discrepan sobre el número de salvadoreños que viven en esa nación, ambas fuentes coinciden en señalar seis regiones norteamericanas como los principales destinos: California, en particular el área de Los Ángeles; Nueva York; el área de Virginia y Maryland circundantes a Washington, D.C.; y Texas (Cuadro 3.33).

La concentración de los salvadoreños en relativamente pocas áreas de Estados Unidos podría ser un indicador de que están capitalizando sus contactos, y constituye un fenómeno consistente con la idea de que el proceso de migración es influenciado por las redes sociales y a su vez genera nuevas redes. Aspectos como el lugar de destino, el proceso de migración, información sobre oportunidades de empleo y el apoyo económico para financiar el viaje dependen del capital social o redes con que cuenta el individuo. Una vez ha emigrado, la persona establece nuevos vínculos o redes en el lugar de destino, que le ayudan en su proceso de adaptación, ubicación, búsqueda de empleo, apoyo emocional, etc.

Las redes humanas juegan un papel importante en la obtención de empleos, ya que

difunden entre sus integrantes información sobre trabajos disponibles. Según CEPAL, la inserción laboral de los inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos varía según su origen. Para la población centroamericana, por ejemplo, los principales sectores de ocupación son la industria, el comercio minorista y los servicios personales. De acuerdo con el Censo de Estados Unidos de 2002, los salvadoreños residentes en ese país se concentran principalmente en el sector servicios y la construcción; muy pocos se dedican a la agricultura (Cuadro 3.34).

Por otra parte, la migración es el resultado de un proceso de diferenciación social y, a su vez, profundiza y retroalimenta tal proceso. En el Cuadro 3.35 se comparan las características de la población salvadoreña que residen en el país con aquellos que residen en tres de las ciudades estadounidenses que concentran mayor número de inmigrantes salvadoreños. Existen diferencias palpables entre quienes permanecen en el país y quienes emigran, sobre todo en el nivel educativo. También existen diferencias entre los salvadoreños que emigran dependiendo de la ciudad de destino, pero en todos los casos el porcentaje de salvadoreños que logra obtener un título de bachillerato o más es superior para aquellos que viven en el exterior comparados con quienes permanecen en El Salvador. En cuanto al ingreso anual per cápita, los salvadoreños radicados en Estados Unidos obtienen ingresos entre 4 y 6 veces más altos que un salvadoreño promedio que permanece en su tierra de origen.

Cuadro 3.33

Población salvadoreña en Estados Unidos por ciudad de destino. (En porcentajes)

Ciudad	Porcentaje de salvadoreños	
	Min. Relaciones Exteriores	Censo USA
California	42	42
Nueva York	16	11
Virginia, Maryland y D.C.	16	14
Texas	10	12
Otros	16	21

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Censo de Estados Unidos 2002.

Cuadro 3.34

Sector de ocupación de la población salvadoreña en Estados Unidos (En porcentajes)

Sector	Porcentaje
Servicios	33
Construcción	27
Oficios de reparación	15
Técnicos	15
Cargos gerenciales	6
Agricultura	4

Fuente: Restrepo (2002).

A pesar de la distancia, los salvadoreños en el exterior mantienen los vínculos con sus familias y comunidades de origen a través de la comunicación telefónica o escrita, la conservación de sus tradiciones y el envío de ayuda (en dinero o en especie) a sus comunidades de origen. Esta conexión da lugar a la formación de redes humanas de cooperación. Estas redes se han ido ampliando a medida que más personas emigran y establecen nuevos contactos en el lugar de destino.

Las redes de comunicación entre los salvadoreños residentes en el exterior y sus familiares y amistades en El Salvador se han visto favorecidas por el surgimiento de nuevas tecnologías de información y comunicaciones, así como también por el aumento del acceso y la reducción de costos de las telecomunicaciones.

El número de líneas telefónicas fijas en El Salvador aumentó 1.7 veces entre 1998 y 2002, al tiempo que el costo de las llamadas internacionales hacia Estados Unidos se redujo de US\$ 0.80 a US\$0.25 en el mismo período. Por otra parte, el número de abonados a los servicios de telefonía celular en 2000 era ya 6.5 veces superior al de 1998, de acuerdo con datos de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET).

La Internet, además de dar acceso a una gran cantidad de información, también ofrece servicios de comunicación a bajo costo, a través del correo electrónico y de las llamadas de voz. Sin embargo, el acceso a este servicio en El Salvador es aún limitado, no sólo por el costo de conexión sino también por la inversión en equipo. En 2001, existían en el país 0.65 usuarios de Internet por cada 100 habitantes.¹⁶ En 2002, solamente el 2.3% de los hogares disponían de Internet y/o correo electrónico (EHPM, 2002).

Los salvadoreños que no tienen acceso a Internet en sus hogares o lugares de trabajo, sin embargo, tienen la alternativa de hacer uso de este servicio a través de entidades como los Infocentros y los Cibercafés. La Asociación Infocentros surgió a principios del año 2000 como una red nacional de centros que ofrecen, entre otras cosas, acceso a tecnologías de información y comunicación. A la fecha, existen 40 Infocentros distribuidos en todo el país. Entre los servicios que ofrecen, se encuentra el de comunicación audiovisual, que busca acortar distancias entre los salvadoreños en el exterior y sus familiares.

Los Cibercafés son negocios que también ofrecen el servicio de conexión a Internet pero que generalmente cuentan con pocas computadoras. Un sondeo realizado por la Asociación Infocentros mostró que, en 2001, existían entre 1,000 y 1,200 Cibercafés en todo el país.

REDES HUMANAS, REMESAS Y DESARROLLO LOCAL

Además de sus efectos macroeconómicos como factor de estabilidad monetaria, las remesas constituyen un mecanismo fundamental a través del cual los salvadoreños radicados en el exterior contribuyen al ingreso familiar para ayudar a solventar algunas de sus necesidades.

Según datos del BCR, las remesas en 2002 ascendieron a US\$1,935 millones de dólares, equivalentes a 13% del PIB. La proporción de hogares que reciben remesas ha venido aumentando hasta representar 22.5% del total de hogares salvadoreños en 2002. Para estos hogares, las remesas familiares aportan el 46.2% de sus ingresos (Cuadro 3.36). Si bien el porcentaje de hogares no pobres que reciben remesas es mayor que el porcentaje de hogares pobres que las reciben, compren-

Cuadro 3.35

Características de la población salvadoreña según lugar de residencia

	El Salvador	Texas	California	Nueva York
Edad promedio	27.1	25.5	26.7	26.6
Población 25 años o más con bachillerato o más (%)	21.6	23.1	33.0	41.1
Ingreso per cápita anual (US\$)	1,382	5,656	6,925	8,079

Fuente: Restrepo (2002) y EHPM (2001).

siblemente las remesas representan un porcentaje mayor del ingreso de los hogares en situación de pobreza. Las remesas representan más de la mitad del ingreso de aquellos hogares que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas. Incluso para los hogares que no se encuentran en situación de pobreza, las remesas representan un porcentaje importante de su ingreso (42.5%).

La mayor parte del ingreso por remesas que reciben los hogares se destina a satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestuario y calzado, esto es, consumo (Cuadro 3.37). Sin embargo, las remesas también permiten aumentar la inversión en capital humano, particularmente en educación y salud. En el Cuadro 3.38 se observa que los hogares del área urbana destinan una menor proporción de su ingreso a consumo en comparación con el área rural, invierten en capital humano el doble de lo que invierten los hogares rurales y también pueden ahorrar más. Utilizando datos de la Encuesta de Hogares, Cox (2000) muestra que los niños de hogares receptores de remesas permanecen por más tiempo en la escuela; este efecto es más

fuerte en el área urbana que en la rural.

Además de la ayuda explícita de las remesas, las redes humanas entre los salvadoreños que emigran y quienes permanecen en el país producen beneficios que son percibidos no sólo por las familias directamente involucradas en el proceso de migración sino también por las comunidades de origen y el país en general.

Una vez radicados en el país de destino, los salvadoreños establecen contactos, ampliando sus redes, lo cual les ofrece una plataforma más sólida para contribuir al desarrollo de sus ciudades de origen. Este proceso ha propiciado la formación de asociaciones comunitarias que persiguen varios fines: apoyarse mutuamente durante el proceso de adaptación al nuevo país, mantener su identidad cultural, desarrollar actividades sociales y ser canales de ayuda para sus ciudades u otros pueblos en su país de origen.

El Ministerio de Relaciones Exteriores estima que, hacia finales del año 2001, existían unas 295 asociaciones de salvadoreños alrededor del mundo, 230 de ellas (78%) en Estados Unidos.

Cuadro 3.36

Hogares que reciben remesa según nivel de pobreza y porcentaje que estas representan dentro de su ingreso. Año 2002.

Pobreza	Porcentaje de hogares con remesa	Remesas como porcentaje del ingreso
Extrema	11.8	58.5
Relativa	19.8	54.9
No pobres	25.5	42.5
Total	22.2	46.2

Fuente: EHPM 2002.

Cuadro 3.37

Uso de las remesas según área geográfica. Año 2002.

Uso	Total país	Urbana	Rural
Consumo	91.0	89.0	94.0
Vivienda	0.6	0.9	0.2
Inversión Capital Humano	6.2	7.9	3.7
Inversión para producción	0.7	0.4	1.1
Ahorro	1.0	1.2	0.7
Otros	0.5	0.6	0.3

Fuente: EHPM 2002.

California, donde se concentra cerca del 42% de los salvadoreños radicados en Estados Unidos, es el área que cuenta con más asociaciones comunitarias (Cuadro 3.38).

Estas asociaciones están bien organizadas, poseen su junta directiva y realizan actividades para recaudar fondos y canalizarlos hacia El Salvador. Los proyectos que realizan abarcan diversas áreas, desde la donación de juguetes y libros hasta el equipamiento de unidades de salud y escuelas, la pavimentación de calles y el financiamiento de proyectos de infraestructura.

Las asociaciones de salvadoreños en el exterior tienen un enorme potencial para convertirse en socios del desarrollo local. A partir de 2001, el FISDL las ha incorporado al programa "Unidos por la Solidaridad", en el marco del cual dichas asociaciones, junto a las municipalidades y ONG, concursan por fondos para realizar proyectos de mejora en las comunidades. Los fondos se otorgan a los proyectos que ofrecen mayor porcentaje de contrapartida. A la fecha, el FISDL y las asociaciones de salvadoreños han ejecutado 24 proyectos en 15 municipios, con una inversión de US\$5.5 millones, de los cuales las asociaciones han aportado el 12%. El resto ha sido aportado por el FISDL, las municipalidades y diversos ministerios del gobierno.

Las redes humanas, a través del intercambio de ideas y conocimientos, tienen también el potencial de contribuir a la creación de capital humano en las actuales y nuevas generaciones. Muchos de los salvadoreños que han emigrado han adquirido nuevas habilidades y conocimientos, ya sea a través del desarrollo de su trabajo o de la educación formal. Varios de ellos han logrado destacarse en las actividades que realizan. Las redes transnacionales de intercambio con estos salvadoreños exitosos pueden contribuir considerablemente al desarrollo del país.

Un ejemplo ilustrativo del potencial que encierra este tipo de intercambios es el "Programa de jóvenes talentos", que nació en el año 2000 a iniciativa del Ministerio de Educación, y que funciona con la cooperación de la Universidad de El Salvador y del Center for the Advancement of Hispanics in Science and Engineering Education, con sede en Washington, D.C. Dicho programa busca desarrollar un pen-

samiento científico en estudiantes sobresalientes del sistema educativo, impartiendo clases cuyo contenido usualmente es enseñado en el nivel universitario. Las clases están a cargo de estudiantes universitarios destacados quienes, a su vez, son asesores por profesores universitarios con gran experiencia y dominio de su área de especialización.¹⁷

Otro esfuerzo que contribuye a la creación de redes transnacionales de intercambio es la elaboración de una "Base de talentos salvadoreños en el exterior", la cual se encuentra disponible para consultas en el sitio de Internet del Ministerio de Relaciones Exteriores. La base contiene una reseña del quehacer de salvadoreños radicados alrededor del mundo y que se han destacado en el área científica, las artes, cultura, comercio y deportes. Entre los datos proporcionados se encuentra el teléfono y correo electrónico, de manera que los interesados puedan contactarse con ellos.

"Conectándonos al futuro de El Salvador" es otra iniciativa que persigue definir una estrategia de desarrollo para el país basándose en el aprovechamiento de la información y el conocimiento. Entre sus proyectos está la identificación de oportunidades de colaboración e intercambio con los salvadoreños radicados en el exterior.

Cuadro 3.38

Asociaciones de salvadoreños en Estados Unidos

Ubicación	No.
Los Ángeles	147
San Francisco	16
Chicago	9
Dallas	1
Houston	7
Miami	7
New Orleans	7
New Jersey	10
New York	5
Washington D.C.	14
Las Vegas	1
Atlanta	1
Total	230

Fuente: Salvadoreños en el exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores.

CONSIDERACIONES FINALES

El Salvador ha acumulado déficits sociales considerables durante décadas. La acumulación de estos déficits representa un importante obstáculo para consolidar una plataforma competitiva que le permita al país una inserción exitosa en la economía global. Si bien se han experimentado avances, en algunos casos apreciables en materia social durante los años 90, los rezagos que aún persisten colocan al país en una difícil posición para aprovechar las oportunidades potenciales que la globalización ofrece para alcanzar un nivel superior de bienestar y desarrollo humano en favor de todos los sectores de la población.

Remontar esos rezagos no es tarea que pueda acometerse en pocos años, además de requerir una ingente movilización de recursos. De acuerdo con las estimaciones efectuadas en este capítulo, alcanzar gradualmente, durante 2004-2015, la cobertura universal de servicios básicos en salud, educación, vivienda, agua y saneamiento y electricidad, demandaría un total de recursos adicionales equivalentes a 4.3% del PIB. Con una carga tributaria de apenas 11% del PIB, parece claro que el margen de maniobra del sector público para hacerle frente a ese desafío es sumamente limitado. Si el peso de financiar esa cobertura recayera totalmente sobre el Estado, la carga tributaria tendría que aumentar como mínimo 55% durante los próximos años, y 90% hacia el año 2015, para poder cubrir las erogaciones requeridas.

Es muy probable que, más temprano que tarde, el país se vea forzado a efectuar un serio esfuerzo de reforma fiscal, uno de cuyos ejes fundamentales lo constituiría la reforma tributaria. Es muy probable que, más temprano que tarde, el país se vea forzado a efectuar un serio esfuerzo de reforma fiscal, uno de cuyos ejes fundamentales lo constituiría la reforma tributaria, para poder generar los recursos mínimos necesarios para cerrar la profunda brecha social que lo separa de varios de sus principales competidores. Si El Salvador no consigue al menos elevar la carga tributaria a 15% del PIB, el sector público no estará en capacidad financiera para enfrentar ese reto con probabilidades de éxito. Aun

así, previsiblemente, el mayor esfuerzo de inversión pública en el área social tendrá que ser complementado con iniciativas directas del sector privado para contribuir a generar una red de seguridad social sólida que permita amortiguar los posibles efectos adversos de la globalización sobre la economía doméstica y los sectores sociales tradicionalmente más desprotegidos.

En el desarrollo de ese esfuerzo, las redes de comunicación y colaboración cada vez más amplias que se han ido constituyendo entre los salvadoreños emigrantes y sus comunidades de origen y familiares residentes en el país, pueden representar un aporte decisivo. El ingreso personal estimado de los salvadoreños residentes en Estados Unidos es aproximadamente equivalente al PIB total de El Salvador, lo cual los dota de una enorme capacidad de ayuda económica, como se refleja en los flujos de remesas, y en un mercado potencialmente muy significativo para expandir las exportaciones del país, en la medida en que la negociación del TLC con Estados Unidos incluya términos favorables para El Salvador.

Las posibilidades de asistencia y colaboración de la comunidad emigrante, sin embargo, no se limitan a las remesas. Las redes de salvadoreños residentes en el exterior encierran también un potencial importante, que apenas empieza a desarrollarse, como socios para el desarrollo local y como factor de estímulo y creación de capital humano en el país. De manera análoga a como las remesas de los salvadoreños residentes en el exterior se han constituido en uno de los principales pilares de lo que pueda haber de estabilidad macroeconómica en el país, la consolidación de las redes humanas entre la comunidad emigrante y los salvadoreños que aún residen en el país podría constituirse en un mecanismo de solidaridad transfronteriza y vaso comunicante de nuevas destrezas y aptitudes para posibilitar un mayor nivel de desarrollo social de todos los salvadoreños y salvadoreñas.

Es muy probable que, más temprano que tarde, el país se vea forzado a efectuar un serio esfuerzo de reforma fiscal, uno de cuyos ejes fundamentales lo constituiría la reforma tributaria.

Productividad, estabilidad e inserción a la economía mundial: elementos claves para ser competitivos en la globalización

INTRODUCCIÓN

En el ámbito económico, los fenómenos más destacados del proceso de globalización están relacionados con el hecho de que los mercados y las empresas, cada día en mayor número, se transforman en agentes transnacionales (productivos o financieros) que se mueven en un nuevo circuito mundial utilizando las tecnologías de información y comunicaciones (Ortega, 2001). Un primer impulso a la transnacionalización se produjo cuando algunas empresas descubrieron que podían aumentar sus beneficios fraccionando los procesos productivos de ciertos bienes (prendas de vestir, automóviles, electrodomésticos, computadoras, etc.) en países con diferente nivel de desarrollo comparativo. El segundo impulso provino de las innovaciones asociadas a la “era de la red”, las cuales permiten realizar transacciones comerciales y financieras sin necesidad de que se produzca el desplazamiento del proveedor o del comprador, y conocer el comportamiento de los mercados mundiales a través de redes de información.

Como consecuencia de estas transformaciones, durante los últimos años se ha producido un fuerte aumento de las relaciones económicas internacionales. Ejemplos elocuentes, son:

Las exportaciones mundiales que actualmente ascienden a más de US\$ 9,000 mil millones, representan más del 20% del PIB mundial, contra un 17% en los años 1970.

La inversión extranjera directa (IED) asciende actualmente a más de US\$ 600,000 millones, más de 10 veces el nivel que tuvo en términos reales en la década de los 1970. Alrededor de la cuarta parte de las corrientes de IED movilizadas en todo el mundo en los últimos 15 años han sido dirigidas a países en desarrollo. Producto de ello, los flujos de IED se han convertido en la forma más cuantiosa de

transferencias de capitales privados hacia estos países.

Todos los días se transan en los mercados mundiales de divisas más de 2 mil millones de dólares.

De 1980 a 2000, el turismo aumentó de 260 millones de visitantes a más de 700 millones.

La globalización ha tenido otras consecuencias sobre la dinámica económica de los países, y de manera especial sobre aquellos calificados como en desarrollo.

Una de ellas es que los gobiernos han visto disminuida su autonomía de decisión en cuanto al diseño de las políticas públicas, no sólo por la menor eficacia que dentro del nuevo contexto muestran las políticas de tipo proteccionista, sino también por la incidencia creciente que han tenido en este ámbito las políticas inspiradas por el Consenso de Washington. Según Alain Touraine (1997) se ha creado cierta “ideología de la globalización”, la cual, partiendo de las mayores facilidades para las corrientes de comercio e inversión que ofrecen las innovaciones tecnológicas en curso (telecomunicaciones e informática y sistemas de información interactivos) “imagina la idea de un sistema económico autorregulado, liberado de todo control político, social o moral”. El problema, según George Soros (1999), es que sobre esta ideología se ha consolidado en el ámbito económico un fundamentalismo de mercado que pretende abolir la toma de decisiones colectivas e imponer la supremacía de los valores del mercado sobre los valores políticos y sociales.

La globalización ha generado una preocupación obsesiva por la inserción de las economías nacionales en los mercados internacionales, olvidando casi por completo la importancia de los mercados internos. Lo sorprendente de esto, es que el comercio internacional y la inversión extranjera, a pesar del fuerte crecimiento que han experimentado en los últimos años,

Se ha creado cierta “ideología de la globalización”, la cual, partiendo de las mayores facilidades para las corrientes de comercio e inversión que ofrecen las innovaciones tecnológicas en curso (telecomunicaciones e informática y sistemas de información interactivos) “imagina la idea de un sistema económico autorregulado, liberado de todo control político, social o moral”.

Alain Touraine

El problema es que aunque es sólo una pequeña porción de la demanda la que se globaliza, la discusión y la preocupación al interior de los países y en el mundo está centrada en los mercados mundiales, sobre-dimensionando sus efectos y disminuyendo la atención a los problemas de la economía interna.

aún son notablemente menores que el comercio y la inversión nacional, tanto en el mundo como en la inmensa mayoría de países. Ya antes se señaló que las exportaciones representan alrededor del 20% de la producción mundial, lo que significa que el 80% restante no se comercializa internacionalmente. La inversión extranjera directa, por su parte, representa menos del 10% de la inversión total mundial anual.

En El Salvador, tal como se verá más adelante, a pesar de la agresividad del proceso de apertura, las exportaciones (incluyendo maquila neta) representan alrededor del 12% del PIB y la IED menos del 10% de la inversión total. El problema es que aunque es sólo una pequeña porción de la demanda la que se globaliza, la discusión y la preocupación al interior de los países y en el mundo está centrada en los mercados mundiales, sobredimensionando sus efectos y disminuyendo la atención a los problemas de la economía interna (Ortega, 2001).

Por otra parte, la globalización ha desplazado la importancia que tenían las ventajas comparativas dentro de las estrategias de desarrollo a favor de las denominadas “ventajas competitivas”. Lo que ahora se plantea es que en un mundo globalizado la única garantía para el progreso sostenido de las empresas, las industrias y el país mismo, radica en la capacidad de volverse competitivo. El problema, sin embargo, radica en que no siempre se entiende lo mismo por competitividad, ni tampoco hay consenso sobre la ruta a seguir para que un país se vuelva competitivo.

Para los partidarios del neoliberalismo la competitividad es un término casi sinónimo de eficiencia y sería el resultado de mantener una disciplina fiscal, abrir los mercados internacionales, eliminar las barreras al comercio y al flujo de capitales y obtener los precios correctos.

Michael Porter (1990) amplió el significado del concepto, cuando al examinar la dinámica de las empresas planteó que su competitividad era el resultado de la interacción de los elementos del “diamante de la ventaja competitiva” (condiciones de factores, demanda, industrias de apoyo y vinculadas, estrategia y estructura de la empresa, competencia) que no sólo los precios y la dotación de factores son importantes para su éxito.

La CEPAL, por su parte, desde los años 1980 ha venido abogando por la necesidad de mejorar la competitividad internacional definida como la situación de una economía que dentro de un marco general de equilibrio macroeconómico, tiene la capacidad de incrementar su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población (Fajnzylber, 1988). En cuanto a la ruta a seguir para lograr ese objetivo también plantea la necesidad de mantener controlados los desequilibrios macroeconómicos, pero sostiene que, adicionalmente, son importantes otros aspectos tales como: aumentar las inversiones en capital humano, promover la competencia, mejorar la distribución del ingreso, el desarrollo de la ciudadanía (CEPAL, 1992, 1996 y 2000).

Finalmente, un grupo de autores del Instituto Alemán para la Política de Desarrollo de Berlín (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1996) desarrollaron el concepto de competitividad sistémica destacando que la competitividad depende de la interacción del ambiente macroeconómico, institucional, internacional e industrial/productivo de un país. Distinguen, además seis niveles de competitividad: a) competitividad microeconómica, que se refiere a los factores internos que determinan la eficiencia de las empresas, su capacidad de adaptación al cambio, su flexibilidad y velocidad de respuesta; b) competitividad mesoeconómica, que se refiere a los sectores productivos y condiciones que forman el entorno empresarial y que limitan u obstaculizan el desarrollo de ventajas competitivas; c) competitividad macroeconómica, cuyo énfasis está en la estabilidad y robustez del crecimiento económico, centrando su atención en la sostenibilidad de los principales equilibrios macroeconómicos y en el comportamiento de variables tales como la inversión privada y pública, el ahorro, la innovación y la productividad; d) competitividad internacional, que se refiere al modelo de apertura del país y la posibilidad ampliar la participación del país en los mercados mundiales; e) competitividad institucional, que está relacionada con el modelo de gestión gubernamental, principalmente en cuanto al respeto al estado de derecho y a la predictibilidad de las políticas públicas; y, f)

competitividad político/social, que se refiere a los factores socioculturales existentes en un país que favorecen o frenan el desarrollo. Elementos tales como la importancia asignada al diálogo de políticas, la construcción de visiones de futuro ampliamente compartidas y la confianza, son fundamentales para este tipo de competitividad.

La incidencia sobre el desarrollo humano ejercida por varios de los componentes de la competitividad sistémica es abordada en diferentes capítulos de este Informe. Debido a ello, en este capítulo, el énfasis se centrará en identificar aquellos obstáculos y desafíos correspondientes al ámbito económico que deben ser atendidos de manera prioritaria para lograr mayores avances en el desarrollo humano de El Salvador en tiempos de globalización. Para ello, primeramente, se examinarán algunas tendencias de la economía salvadoreña con el objeto de destacar algunas de sus principales fallas estructurales. Luego, se examinarán las principales vías de inserción del país a la economía mundial, tratando de identificar las oportunidades y obstáculos para el desarrollo humano que de ellas se derivan. Posteriormente, se hace un análisis de las principales fortalezas y debilidades que tiene la economía del país en términos de competitividad, a partir de las variables incluidas dentro de los índices de competitividad calculados periódicamente por el Foro Económico Mundial. En correspondencia con las orientaciones derivadas del análisis de los índices de competitividad, se procede después a un examen más profundo de aquellos aspectos de índole económica de mayor incidencia en la com-

petitividad del país. Finalmente, se recapitulan los principales desafíos derivados del contenido del capítulo, susceptibles de ser incorporados dentro de la agenda nacional para que El Salvador pueda simultáneamente lograr una mejor inserción a la economía mundial y continuar aumentando sus niveles de desarrollo humano.

PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA

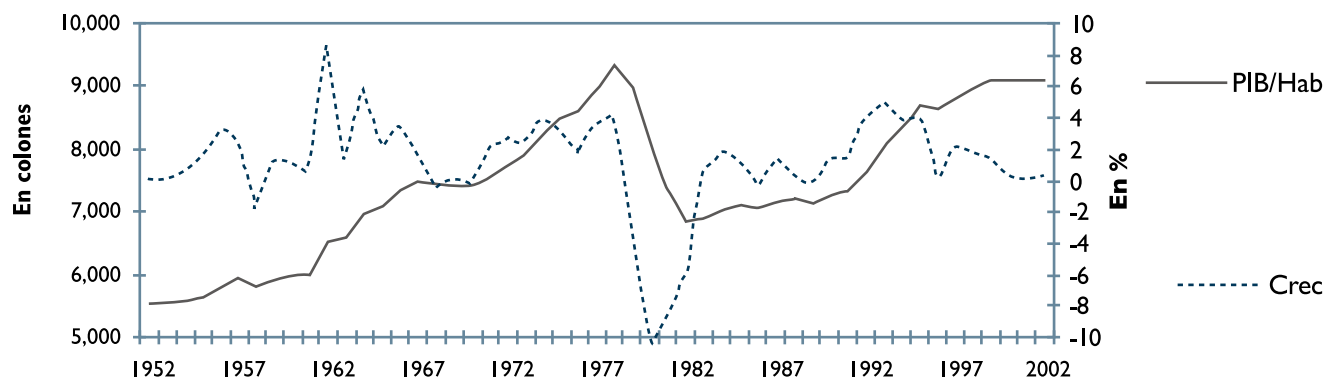
Desde 1989, El Salvador ha sido escenario de un proceso de reformas estructurales y estabilización macroeconómica, orientado a fortalecer las oportunidades de inserción en la economía global. Sin embargo, tal modificación estructural de la economía no ha sido suficiente para impulsar un proceso de crecimiento competitivo y sustentable, ni tampoco para revertir el enorme déficit social que el país ha acumulado históricamente. En buena medida, la falta de alcance de la estrategia económica implementada desde los años 1990 se ha debido a los débiles fundamentos sobre los cuales se ha asentado. A su vez, la debilidad de tales fundamentos está relacionada con la incapacidad estructural que los diversos modelos económicos adoptados en el país han mostrado para propiciar un proceso de acumulación eficiente de factores productivos y, por tanto, de generar altas tasas de crecimiento en el largo plazo.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL LARGO PLAZO

Entre 1952 y 2002, el PIB real de El Salvador creció a una tasa promedio anual de 3.2%, un ritmo más lento que el de sus vecinos

Gráfica 4.1

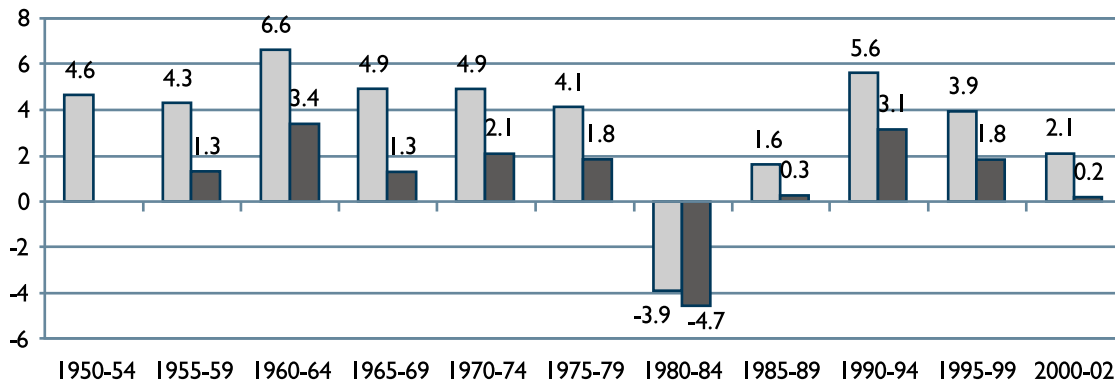
PIB por habitante y tasa de crecimiento económico en El Salvador. Años 1952-2002. (A precios constantes de 1990)



Fuente: Cálculos propios con información del BCR y FMI.

Gráfica 4.2

**Tasas de crecimiento promedio del PIB y del PIB per cápita por quinquenios.
Años 1950-2002.**



Fuente: Elaboración propia con datos BCR y FMI.

centroamericanos, con excepción de Nicaragua. Durante ese mismo período la tasa de crecimiento poblacional fue de 2.3%, dando lugar a una tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita de 0.9%.

Obsérvese que durante los años ochenta la caída del PIB per cápita fue tan grande que el nivel alcanzado en 2002 todavía era inferior al nivel máximo logrado 25 años atrás, en 1978 (Gráfica 4.1).

Durante ese período, el aparato productivo del país experimentó un importante proceso de recomposición sectorial, caracterizado por el incremento de la participación relativa del sector terciario en el PIB a expensas del sector agropecuario y de la industria manufacturera (ver Capítulo 6). Como porcentaje del PIB total, el PIB agropecuario disminuyó de 25% a 12% entre 1978 y 2002, mientras que la contribución del valor agregado de la industria manufacturera se redujo de 28% a 24%, con lo cual el PIB generado en el sector de bienes transables habría disminuido de 47% a 36% con respecto al PIB total.

El modesto desempeño promedio registrado por la economía salvadoreña durante la segunda mitad del siglo veinte esconde marcadas diferencias entre subperíodos (Gráfica 4.2). El Salvador creció a tasas promedio de 4.5%, 5.7%, y 4.5% por año durante las décadas de 1950, 1960 y 1970, respectivamente, para luego experimentar una estrepitosa caída en los años ochenta,

durante el período del conflicto armado. Durante la primera mitad de los 1990 se volvieron a registrar altas tasas de crecimiento, pero a partir de 1996 dio inicio un período prolongado de lento crecimiento que aún continúa y más bien tiende a profundizarse.

La base de la dinámica de crecimiento durante 1950-70 la proporcionó el modelo de agroexportación articulado en torno a la producción cafetalera desde el último cuarto del siglo XIX, a la cual se sumó el cultivo del algodón y de la caña de azúcar a partir de los años 1950. A su vez, los capitales acumulados en la economía de agroexportación proporcionaron buena parte del financiamiento inicial para impulsar el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) en que el país se embarcó tras la segunda guerra mundial, proceso que contó con el decidido apoyo del Estado a través de una activa política proteccionista sustentada en la concesión de exenciones fiscales, el manejo discrecional de la política arancelaria, y un considerable esfuerzo de inversión en obras de infraestructura.

No deja de resultar hasta cierto punto irónico que el desempeño económico del país durante las décadas de 1950 y 1960, dominadas por la implementación del modelo ISI, haya resultado más exitoso en términos de crecimiento que el de la década de los 1990, caracterizada por la apertura

comercial y la liberalización económica. No debe perderse de vista, sin embargo, que el modelo ISI tuvo también un importante componente de apertura comercial, en la medida en que el Mercado Común Centroamericano (MCCA) constituyó un factor fundamental para la expansión de las exportaciones de manufactura del país. En el marco del MCCA, la tasa de crecimiento anual del sector manufacturero salvadoreño promedió 8.1% entre 1960 y 1970, mientras que la participación de las manufacturas en el valor total de las exportaciones se incrementó de 5.6% a 28.7% en el mismo período (CEPAL, 1980). A mediados de los 1970, casi dos tercios de las exportaciones de bienes industriales del país, principalmente textiles, zapatos y productos farmacéuticos, tenía como destino el MCCA.

El desarrollo de las plantaciones algodoneras y azucareras contribuyó a reforzar el modelo latifundio-minifundio generado por la expansión cafetalera durante la primera mitad del siglo XX, al tiempo que profundizó el proceso de concentración de la tierra, forzando a la agricultura campesina de subsistencia a desplazarse sobre las laderas montañosas y las tierras más erosionadas y de menor fertilidad. A la altura de los 1970, la concentración de la tierra en El Salvador presentaba un coeficiente de Gini de 0.83, el más elevado de Centroamérica (Gordon, 1989) y uno de los cinco más altos en el mundo (Taylor y Jodice, 1983). No obstante la elevada productividad lograda por la economía de agroexportación¹, los salarios de los trabajadores empleados en las explotaciones dedicadas a tales cultivos no alcanzaban siquiera los estándares mínimos de los trabajadores agrícolas del Tercer Mundo.²

En los años 1970 empezó a observarse un creciente clima de efervescencia social y política que evidenciaba el agotamiento del modelo económico y sociopolítico prevaliente. Para finales de esa década, las exclusiones políticas unidas a las crecientes disparidades socio-económicas dieron paso a las contradicciones que desembocarían en el conflicto armado que desangró al país durante los años 1980.

A partir de 1979, la economía experimentó un grave deterioro, con caídas sucesivas de 4.3%, 12.5%, 11% y 6.5% de la tasa de crecimiento del PIB en los siguientes cuatro años. No obstante que la actividad

económica inició una débil recuperación a partir de 1983-84, en conjunto la década de los 1980 fue un período de considerable caos socio-económico y político, resultante de la combinación del impacto directo del conflicto armado, la desviación de recursos para usos militares y un contexto internacional adverso caracterizado por el deterioro de los términos de intercambio y la contracción del Mercado Común Centroamericano. Los costos de la destrucción de la infraestructura del país debido al conflicto bélico han sido estimados en más de US\$1,500 millones (IMF, 1998), mientras que López (2001) ha estimado que el PIB per capita de El Salvador hubiera sido el doble de su valor en 2000 de no haberse producido el conflicto.

A partir de 1990, el ritmo de la actividad económica comenzó a acelerarse, como resultado del proceso de liberalización económica y reformas estructurales iniciado por la primera administración de ARENA, en un clima de menor tensión sociopolítica debido a los avances de las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla. Durante la primera mitad de los 1990, la economía experimentó una suerte de “efecto-rebote” post-conflicto, creciendo a una tasa promedio de 6.5% anual. El impulso fundamental fue generado por el auge experimentado por la demanda de bienes de consumo durables y de los bienes raíces, a lo cual contribuyó considerablemente un mayor acceso al crédito bancario doméstico y a los mercados internacionales de capitales, la repatriación de muchos capitales que habían emigrado durante el conflicto y el notable incremento registrado por los flujos de remesas familiares de los salvadoreños residentes en el exterior, principalmente en Estados Unidos.

El “boom” duró hasta 1995. El carácter contractivo asumido por la política monetaria a partir de ese año, aunado al agudo deterioro de los términos de intercambio provocado, con algún retardo, por el estallido de la crisis mexicana a fines de 1994 (efecto tequila), condujeron a una contracción apreciable de la demanda doméstica. Después de promediar 6.5% anual durante 1991-95, la economía cayó a una tasa de crecimiento promedio de 3.3% durante 1996-1999, para luego descender un escalón más, promediando 2.0% durante 2000-2003.

En parte, el pobre desempeño de la

El Salvador, al igual que la mayoría de países latinoamericanos, ha sido poco eficiente para trasladar los frutos del crecimiento hacia toda la población de manera equitativa.

Algunos autores, advierten que el lento crecimiento de la economía también se debe a factores que podrían ser controlables por el país y que hacen que la competitividad de la economía salvadoreña resulte muy deficiente en términos de cualquier estándar internacional.

economía salvadoreña durante los últimos 4 años es explicable por el entorno internacional adverso que ha golpeado particularmente a los países de América Latina (Herrera, Perry y Quintero, 1999; Morley, 2001; Calvo, Fernández-Arias, Reinhart y Talvi, 2001). Edwards (2003) ha estimado al respecto que de no haber sido por la desaceleración de la economía de los Estados Unidos y la disminución de los flujos de capitales internacionales ante el mayor riesgo que representan los mercados emergentes, la economía salvadoreña habría crecido en el período 2000-2003 a una tasa promedio de entre 3 y 4%, en lugar de la tasa observada de 2%. Otros autores, advierten, sin embargo, que el lento crecimiento de la economía también se debe a factores que podrían ser controlables por el país y que hacen que, en general, la competitividad de la economía salvadoreña resulte muy deficiente en términos de cualquier estándar internacional (Artavia y Larraín, 1998; Doryan, 1999).

LA CALIDAD DEL CRECIMIENTO

Tan importante como la sostenibilidad de altas tasas de crecimiento en el largo plazo para apoyar un proceso de desarrollo humano sostenido es la calidad del crecimiento, la cual involucra consideraciones relacionadas con el aumento de las oportunidades de las personas. Convencionalmente, una de las variables en función de las cuales suele evaluarse la calidad del crecimiento es el grado de inseguridad económica que enfrentan los hogares o las personas.

Las causas de la inseguridad pueden ser exógenas, como la caída de los precios del café, o endógenas, es decir, derivadas de la forma en que está organizada la economía y de las interacciones que se dan al interior de ésta. La inseguridad suele ser multifacética. Para el caso de América Latina, Rodrik (2000) incluye entre las dimensiones de la inseguridad económica, la reducción de la protección del empleo, la volatilidad del ingreso de los hogares, la inestabilidad sistémica como producto de la separación entre la política macroeconómica (principalmente fiscal y monetaria) y la economía real, y la debilidad de las instituciones de expresión y de representación democrática.

La inseguridad económica implica incertidumbre sobre los valores o el estado futuro

de variables o situaciones claves para el bienestar económico y social, como lo son los precios o el empleo. En tal sentido, el grado de inseguridad puede ser medido a través de la volatilidad de variables económicas relevantes como la producción, el consumo, el empleo o el ingreso con relación a su valor promedio. Aunque existen varias formas de medir la volatilidad³ y, por ende, los resultados numéricos pueden ser diferentes, cualitativamente los resultados deberían ser similares.

En El Salvador, sin embargo, históricamente la volatilidad del consumo siempre ha sido mayor que la volatilidad del PIB (Cuadro 4.1), lo cual sugiere la ausencia de mecanismos para que los hogares puedan proteger su consumo frente a la volatilidad del ingreso. En teoría, el consumo per cápita representa una mejor medida del nivel de vida que el PIB per cápita, sobre todo para la población pobre, para la cual la propensión marginal a consumir es muy alta. El consumo baja únicamente cuando las condiciones de vida definitivamente empeoran en tal magnitud que no es posible mantener el consumo que se tenía hasta el momento de la crisis. Una baja del consumo, sobre todo de los hogares pobres, estaría indicando claramente un retroceso en el nivel de desarrollo.

Al desagregar la volatilidad del crecimiento del PIB y del consumo privado por décadas (Cuadro 4.1), destaca la disminución de la volatilidad del producto hacia los niveles de los países desarrollados pero, al mismo tiempo, ha habido un incremento en la volatilidad del consumo privado, la cual es casi tres veces y media mayor que la correspondiente a las economías industriales.⁴ Este dato sugiere que El Salvador, al igual que la mayoría de países latinoamericanos, ha sido poco eficiente para trasladar los frutos del crecimiento hacia toda la población de manera equitativa, dado que oscilaciones pequeñas en el ingreso (producción) se traducen en grandes oscilaciones en el consumo privado, cuando la teoría indica que las personas en general tienden a mantener un consumo similar a lo largo de la vida.⁵ Por otra parte, se espera que en un mundo globalizado, los países con economías pequeñas e ingresos bajos presenten una volatilidad mayor, tanto del producto como del consumo, debido en buena parte a la poca diversifi-

Cuadro 4.1
Volatilidad del crecimiento del PIB y el consumo países seleccionados.
Años 1961-1999.

	PIB				Consumo privado			
	1961/69	1970/79	1980/89	1990/99	1961/69	1970/79	1980/89	1990/99
Costa Rica	3.1	1.9	4.5	2.4	4.5	3.7	6.1	3.2
El Salvador	2.8	3.1	5.7	1.9	4.2	6.3	6.0	6.9
Guatemala	2.0	1.6	2.7	0.8	1.1	1.4	2.4	1.0
Honduras	2.4	3.7	2.5	2.4	2.4	6.3	3.1	1.9
Nicaragua	3.3	12.2	5.4	2.3	4.9	11.7	15.8	14.4
Promedio C.A.	2.7	4.5	4.1	2.0	3.4	5.9	6.7	5.5
Promedio A.L.	3.3	3.9	4.7	3.3	4.6	5.8	6.6	6.5

Fuente: Banco Mundial (2000)

cación de la producción y la apertura al comercio en condiciones de fuerte dependencia de productos de exportación con precios sumamente volátiles (por ejemplo, café).⁶

DINÁMICA DEL EMPLEO

El empleo constituye el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por cuanto es la principal fuente de ingresos de los hogares (en El Salvador genera el 80% de los mismos). “Una parte relevante de los efectos sociales de la mayor integración de los países de la región en la economía global, así como de los procesos de ajuste para lograr los equilibrios macroeconómicos y de adecuarse a los cambios en dicho entorno internacional, se transmiten a través de la organización y funcionamiento del mercado de trabajo, que determina la cantidad y calidad de los empleos generados y las remuneraciones e ingresos que obtienen las personas” (CEPAL, 2002).

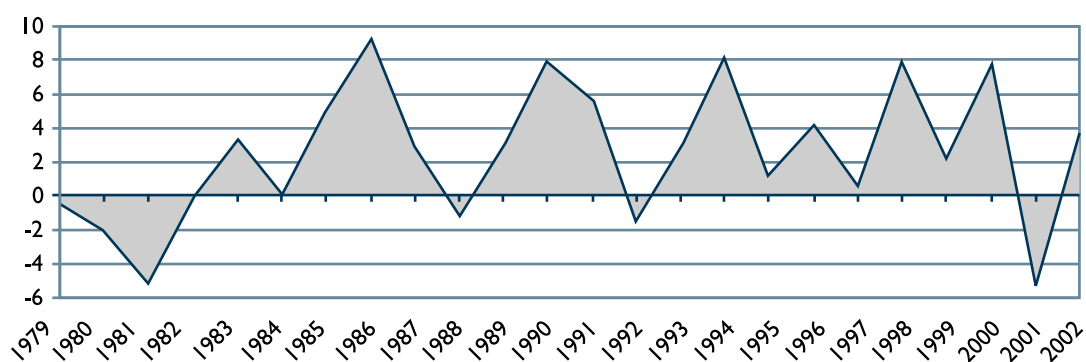
Históricamente, los modelos de crecimiento adoptados en El Salvador no han mostrado demasiada capacidad de generación de empleo. En buena medida, las presiones que genera el constante ingreso de personas a la población económicamente activa se han descargado mediante la migración al exterior y el crecimiento del sector informal. Tal como se aprecia

en la Gráfica 4.3, la tasa de crecimiento de la población ocupada presenta una alta variabilidad en el largo plazo.

Ya desde mediados de los 1970, debido a la carestía de tierras y al sistema de contratación estacional impuesto por la agricultura de agroexportación, El Salvador presentaba una tasa de subutilización de la fuerza laboral agrícola del 47%, la más alta en América Latina (USAID, 1977). A pesar de que el incremento de la ocupación en el campo entre 1961 y 1971 promedió un 2.2% anual y que la población económicamente activa agrícola creció a un ritmo del 2.5%, la desocupación abierta agropecuaria se incrementó de 4.5% a 7.5% en dicho período (PRE-ALC, 1977). En ese contexto, cientos de miles de campesinos emigraron a Honduras durante los 1950 y 1960, a falta de otra alternativa para solventar la carencia de tierra y la miseria en que se debatían. En 1969, cuando la llamada "Guerra del fútbol" estalló entre ambos países, se estimaba que entre 150 y 300 mil salvadoreños trabajaban tierras en Honduras (Bulmer-Thomas, 1987). De acuerdo con diversas estimaciones, los salvadoreños constituían entre el 14.9% y el 19.8% de la fuerza laboral de Honduras a la altura de ese año y alrededor de un 30% de los trabajadores empleados en las bananeras hondureñas (North, 1981).

Gráfica 4.3

Tasa de crecimiento de la población ocupada. Años 1979-2002. (En porcentajes)



Fuente: Cálculos propios con base a datos de DIGESTYC.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones no tuvo efectos de consideración en términos de absorber el exceso de fuerza laboral generado por el sistema agroexportador. Aunque la producción manufacturera creció al 7.9% anual entre 1961 y 1971, el sector industrial sólo generó empleos a un ritmo promedio de 1.7% anual, al tiempo que la tasa de desocupación abierta en el sector aumentó de 4.8% a 8.8% en el mismo período (PREALC, 1977). Paralelamente, la proporción de trabajadores industriales con respecto al total de la fuerza de trabajo declinó de 13.1% en 1960 a 11.1% en 1970 (CEPAL, 1980). A comienzos de los 70, casi la mitad de la fuerza laboral clasificada como "trabajadores industriales" trabajaba en el procesamiento del café, algodón y caña de azúcar (White, 1973). Más que la producción manufacturera propiamente tal, fueron los servicios y el comercio asociados a la expansión industrial los sectores que absorbieron mayor proporción de la población económicamente activa, al punto que las dos terceras partes del empleo urbano se concentraba en dichos sectores (World Bank, 1980).

El proceso de recomposición sectorial del aparato productivo que se ha dado desde los 1990 ha tenido un marcado efecto sobre la estructura del empleo. Los trabajadores ocupados en el sector agropecuario, que en 1991 representaban el 35.8% de la fuerza laboral total, disminuyeron a 21.8% del empleo total en 2001, mientras que los trabajadores ocupados en la industria manufacturera habrían aumentado

ligeramente su participación relativa dentro del empleo total de 17.3% a 17.6%. En contraste, el sector de comercio, hoteles y restaurantes, que en 1991 empleaba al 17.4% de la fuerza laboral, pasó a absorber el 27.2% del empleo total en 2001. En el mismo período, el porcentaje de trabajadores empleados en la producción de transables disminuyó de 53.3% a 39.5%. Durante 1991-2001, el empleo en el sector de transables⁷ habría disminuido a una tasa promedio de 0.02% anual, mientras que los trabajadores empleados en el sector de no transables aumentaron a una tasa promedio de 5.9% por año. El empleo total habría crecido a una tasa promedio de 3% por año. En términos de la estructura de la fuerza laboral por género, ese proceso de recomposición laboral se habría reflejado en un aumento de la participación femenina en la Población Económicamente Activa (PEA) de 36% a 40% durante 1991-2001.

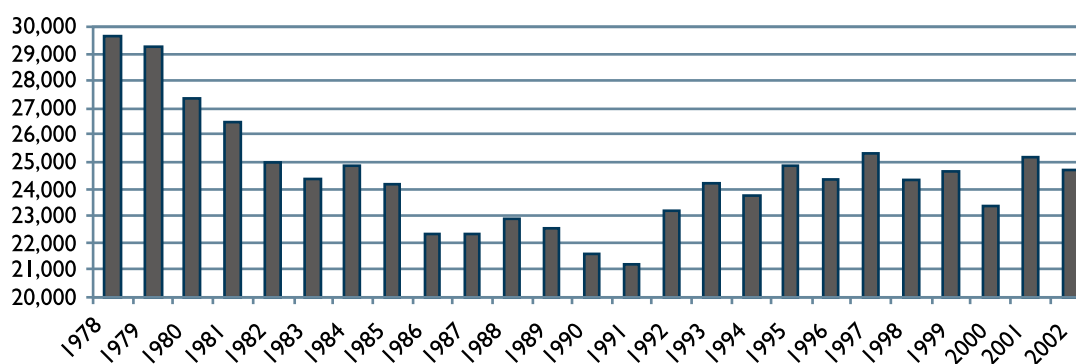
LA PRODUCTIVIDAD EN EL LARGO PLAZO

Convencionalmente, uno de los indicadores más utilizados para medir la eficiencia productiva de una economía ha sido la productividad laboral, esto es, la cantidad de producto por trabajador. Más recientemente, la llamada productividad total de los factores (TFP)⁸ ha ganado consenso como indicador de la capacidad productiva de un país.

La Gráfica 4.4 muestra la evolución de la productividad laboral en El Salvador durante 1978-2002. Dicha variable experimentó una marcada caída durante los años

Gráfica 4.4

Producto por trabajador. Años 1972-2002. (En colones de 1990 por persona)



Fuente: elaboración propia con datos DIGESTYC y BCR

del conflicto, para luego recuperarse a comienzos de los 1990 y mantenerse estable desde 1995. Al desagregar tal variable entre sectores transables y no transables, destaca el hecho de que, mientras la productividad laboral en la producción de transables aumentó a una tasa promedio anual de 4.2% durante 1991-2001, la productividad laboral en el sector de no transables habría disminuido a una tasa promedio de 1.4% por año durante el mismo período. Tal proceso de terciarización del empleo –entrelazado con el proceso de terciarización de la actividad económica en general- ha sido consistente con la reorientación de la economía salvadoreña hacia el consumo financiado con las remesas y con la incapacidad que el sector exportador ha mostrado durante los 1990 para constituirse en un motor importante de crecimiento económico y fuente de divisas. Ese proceso ha configurado una economía cuyos sectores con mayor productividad laboral (sectores transables) se encuentran en pleno descenso en términos de generación de valor agregado y empleo, en contraste con los sectores de baja productividad laboral (no transables), en los cuales el crecimiento del producto se ha visto sobrepasado por el crecimiento en la absorción de mano de obra.

En lo que respecta a la TFP como indicador de la eficiencia con que una economía combina sus factores productivos, diversos estudios empíricos muestran que El Salvador presenta un récord histórico de baja productividad (De Gregorio y Lee, 1999; Edwards, 1999; Acevedo, 2002).

El Cuadro 4.2 muestra los resultados de un ejercicio de descomposición de los factores del crecimiento económico en El Salvador, desagregados por quinquenios para el período 1950-2000. Tal como se aprecia, la contribución promedio de la TFP al crecimiento ha sido virtualmente nula para dicho período. En el largo plazo, la dinámica de crecimiento de El Salvador habría estado montada en partes aproximadamente iguales sobre la acumulación de capital físico y trabajo. Cabe resaltar, sin embargo, que los subperíodos que presentan tasas más elevadas de crecimiento del producto (por ejemplo, las primeras mitades de los 1960 y los 1990) están asociados con tasas mayores de crecimiento de la TFP.

La productividad no es solamente resultado del desarrollo de las destrezas de la población o de la tecnología a la que se accede, sino también, entre otros factores, de la orientación de política económica y de las decisiones de las empresas. Así, diversos estudios empíricos recientes han encontrado sistemáticamente que el crecimiento de la TFP depende de variables estructurales, institucionales y de política. En particular, la evidencia disponible sugiere que países con una mayor orientación hacia el mercado, economías más abiertas, un sistema más efectivo de protección de los derechos de propiedad, y regímenes políticos más democráticos tienden a tener tasas más altas de crecimiento de la TFP que países que presentan deficiencias y rezagos en esas variables.

Cuadro 4.2

Descomposición de los determinantes del crecimiento en El Salvador. Años 1950-2000.

Período	Tasa promedio anual de crecimiento			Contribución al crecimiento		
	PIB	Capital	Trabajo	TFP	Capital	Trabajo
1950-54	4.5	4.7	1.9	1.5	1.9	1.2
1955-59	4.9	5.4	2.1	1.5	2.2	1.3
1960-64	6.3	3.3	3.0	3.2	1.3	1.8
1965-69	4.8	4.0	3.5	1.1	1.6	2.1
1970-74	4.5	4.8	4.8	-0.3	1.9	2.9
1975-79	3.1	7.2	4.2	-2.3	2.9	2.5
1980-84	-5.4	-0.9	-2.1	-3.9	-0.3	-1.2
1985-89	1.2	2.5	4.7	-2.6	1.0	2.8
1990-95	5.8	4.2	2.7	2.5	1.7	1.6
1996-2000	2.9	4.3	3.3	-0.8	1.7	2.0
1950-59	4.7	5.1	2.1	1.5	2.0	1.2
1960-69	5.6	3.7	3.2	2.2	1.5	1.9
1970-79	3.8	6.0	4.5	-1.3	2.4	2.7
1980-89	-2.1	0.8	1.3	-3.2	0.3	0.8
1990-2000	4.5	4.3	2.9	1.0	1.7	1.8
1960-90	2.5	3.5	3.0	-0.7	1.4	1.8
1960-2000	3.0	3.7	3.0	-0.3	1.5	1.8
1950-90	3.0	3.9	2.8	-0.2	1.5	1.7
1950-2000	3.3	3.9	2.8	0.0	1.6	1.7

Fuente: Acevedo (2003)

LAS VÍAS DE INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA EN LA GLOBALIZACIÓN

Al igual que para muchos otros países, la década de los 1990 ha sido también para El Salvador un período de plena inserción en la dinámica de la globalización. En el plano doméstico, las bases de esa inserción se encuentran en el proceso de liberalización económica y, particularmente, de apertura comercial, impulsado desde 1989. Entre las principales manifestaciones de tal proceso destaca el programa de desgravación arancelaria acordado en el marco del Mercado Común Centroamericano y la eliminación de todas las barreras no arancelarias. El Salvador ha sido un activo promotor de la uniformización de las reglas del comercio y de los aranceles a nivel centroamericano, habiendo sido el primer país en reducir a cero por ciento los aranceles aplicables a bienes de capital y materias primas. Actualmente, el arancel promedio se ubica en torno a 5.6 por ciento y prácticamente la mitad de los incisos arancelarios tiene arancel cero.

Complementariamente con el programa de desgravación arancelaria, el proceso de apertura comercial ha incluido una política de promoción de exportaciones sustentada en tres instrumentos jurídicos principales: la Ley de Reactivación de las Exportaciones,⁹ la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización¹⁰ y la Ley de Inversiones,¹¹ Asimismo, en años recientes, El Salvador ha modernizado su normativa jurídica en materia de inversiones, medio ambiente y propiedad intelectual, además de estar desarrollando una agresiva agenda de negociaciones comerciales internacionales (ver Capítulo 5).

Comportamiento y estructura de las exportaciones

Como resultado de la interacción entre la política comercial adoptada domésticamente y las tendencias imperantes en los flujos de comercio internacionales, la oferta exportable de El Salvador ha experimentado durante los 1990 una importante recomposición en términos de la estructura de

exportaciones tradicionales-no tradicionales y del peso que la maquila ha adquirido dentro de las exportaciones totales (Gráfica 4.5). En 1990, las exportaciones tradicionales, fundamentalmente el café, constituían todavía el principal componente de la oferta exportable de El Salvador, aportando el 44.7% del valor de las exportaciones totales. A partir de 1991, las exportaciones no tradicionales sobrepasan por primera vez a las exportaciones tradicionales, para no perder esa ventaja desde entonces. Como porcentaje del PIB, entre 1990 y 2002 el valor de las exportaciones tradicionales disminuyó de 6.2% a 1.1%, mientras que las exportaciones no tradicionales aumentaron de 5.9% a 7.5% del PIB.

Dentro de las exportaciones no tradicionales, destaca el relativo dinamismo registrado por las exportaciones de manufactura, las cuales representaron más del 90% de las exportaciones no tradicionales durante 1990-2002. Ello sugeriría que las políticas de promoción de exportaciones agrícolas no tradicionales (ajonjolí, miel de abeja, melones, brócoli, limones, sandías, bálsamo natural, etc.) que han tratado de ensayarse en El Salvador durante los 1990 han tenido un impacto más bien modesto en términos de la diversificación de la oferta exportable.

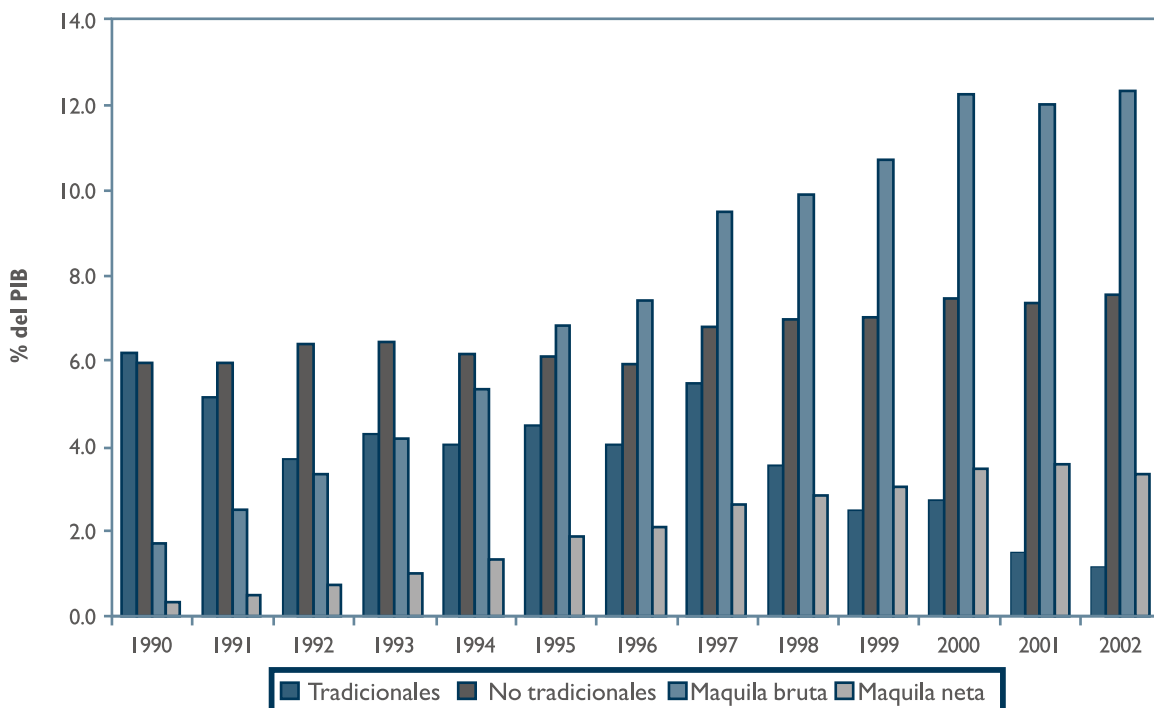
Como parte del mismo proceso, las exporta-

ciones no tradicionales hacia el mercado centroamericano han ido cobrando creciente importancia dentro de las exportaciones totales de El Salvador. Durante 1990-2002, el 71.6% de las exportaciones no tradicionales del país fue absorbido por el mercado centroamericano. Sin embargo, desde 1996-97, las exportaciones no tradicionales hacia mercados extrarregionales (principalmente Estados Unidos) han empezado a ganar importancia relativa. Esto podría estar reflejando, tanto una desaceleración de los flujos comerciales en el istmo centroamericano, como un mejor aprovechamiento de las oportunidades que han brindado a El Salvador algunos acuerdos preferenciales unilaterales de Estados Unidos, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencias.

Esas mismas oportunidades explicarían también el notable dinamismo registrado por las exportaciones brutas de maquila (primordialmente maquila textil), las cuales aumentaron de US \$81 millones (1.7% del PIB) en 1990 a US\$1,758 millones (12.3% del PIB) en 2002, esto es, una tasa de crecimiento promedio de casi 31% por año durante 1990-2002. Del incremento de 13.8% a 21% del PIB registrado

Gráfica 4.5

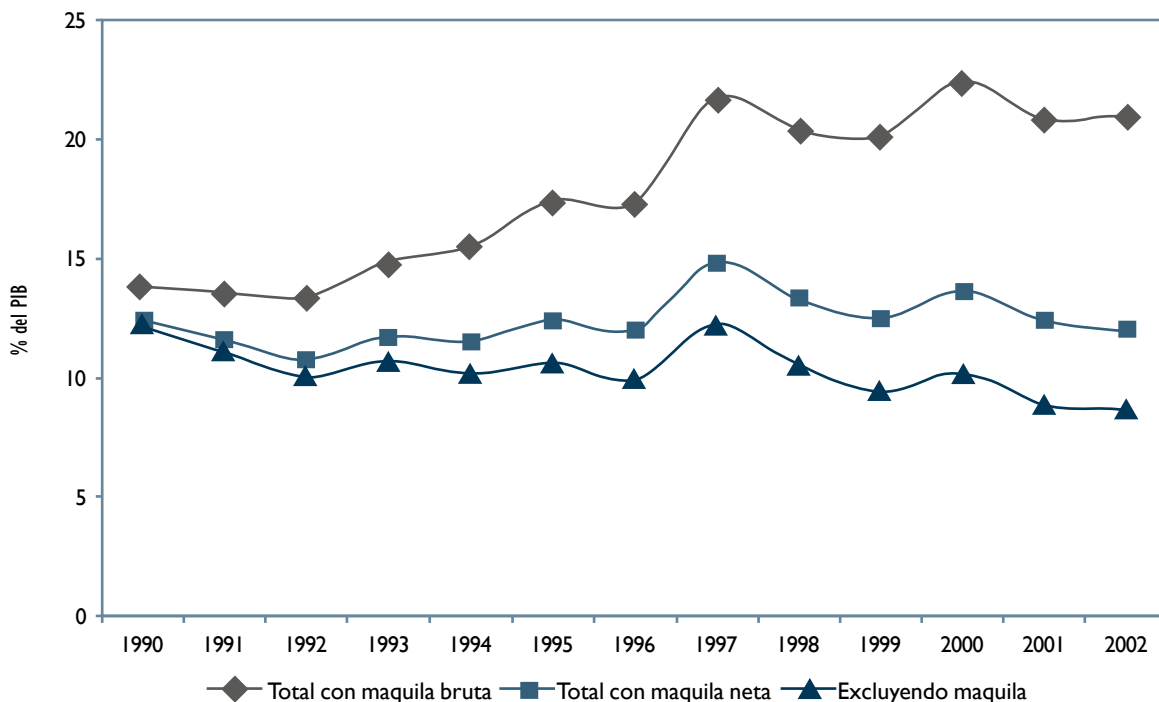
Estructura de la oferta exportable. Años 1990-2002. (En porcentaje del PIB)



Fuente: BCR.

Gráfica 4.6

**Exportaciones totales, excluyendo e incluyendo maquila.
Años 1990-2002. (En porcentaje del PIB)**



Fuente: BCR.

por las exportaciones totales de bienes entre 1990 y 2002, la mayor parte se habría debido a la maquila. No obstante, llama la atención que tomando únicamente la maquila neta, el valor de las exportaciones totales como porcentaje del PIB habría permanecido constante, alrededor del 12% durante el período analizado (Gráfica 4.6). Esto estaría indicando que a pesar de los enormes esfuerzos desarrollados durante los últimos años, con el propósito de ampliar y diversificar el sector exportador, el componente globalizado de la demanda agregada del país, básicamente continúa siendo el mismo, aunque su estructura se ha modificado de manera radical. El 88% restante continúa correspondiendo a la demanda interna.

En 2002, las exportaciones brutas de maquila generaron ingresos equivalentes a 164% del valor de las exportaciones no tradicionales y 1,092% de las tradicionales. Sin embargo, el aporte neto de divisas de la maquila, una vez que se toman en cuenta los egresos de divisas correspondientes a las importaciones de maquila,

resulta bastante más modesto. Así, mientras los ingresos de divisas de las exportaciones brutas de maquila ascendieron a US\$11,135 millones durante 1990-2002, los ingresos netos fueron US\$3,074 millones. Esto significa que por cada 100 dólares de exportaciones de maquila El Salvador ha tenido que importar 72 dólares en insumos para la misma maquila.

La política comercial implementada, si bien ha propiciado un incremento de la apertura externa de la economía en casi 16 puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2002 (Gráfica 4.7),¹² no ha tenido los efectos anticipados en términos de fortalecer el sector exportador y generar una mayor captación de divisas para financiar el dinamismo del crecimiento en el largo plazo. Aun incluyendo las exportaciones brutas de maquila, la proporción de las exportaciones totales de bienes y servicios como porcentaje del PIB ha promediado apenas 18% durante 1990-2002, lo cual refleja un desempeño exportador bastante débil, no sólo en términos comparativos con otros países latinoamericanos sino también con respecto a la participación de

las exportaciones totales dentro del PIB de El Salvador durante las décadas anteriores a 1980. En contraste, las importaciones totales de bienes y servicios han promediado casi 33% del PIB durante el mismo período.

DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

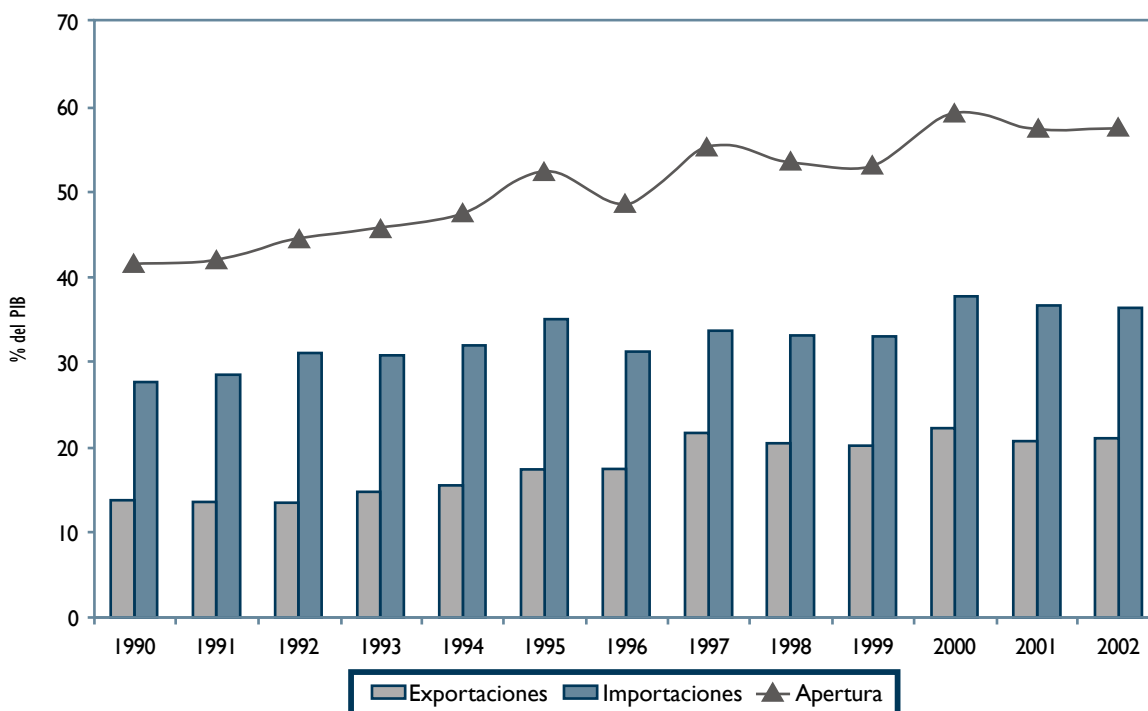
La dinámica de las exportaciones vis-à-vis importaciones se ha visto también afectada por el deterioro tendencial de los términos de intercambio, provocado en buena medida por las políticas de subsidios sistemáticos y otros tipos de intervenciones gubernamentales de los países industrializados en los mercados agrícolas internacionales. Este fenómeno es anterior a la más reciente ola globalizadora, pero sus repercusiones sobre la balanza comercial de

los países en desarrollo se han visto amplificadas por el mayor grado de vulnerabilidad que implica una mayor apertura externa.

En el caso particular de El Salvador, el deterioro de sus términos de intercambio durante los 1990 se ha visto adicionalmente exacerbado por los shocks adversos de oferta que han afectado los precios del petróleo y, sobre todo, por la crisis crónica en que ha entrado el mercado mundial de café desde finales de dicha década. Tal como se aprecia en la Gráfica 4.8, la relación de precios internacionales de café y petróleo habría caído de una ratio de 14 a comienzos de 1997 a niveles de menos de 2 a finales de 2000, para luego estabilizarse en torno a este último valor en los últimos tres años, sin que se anticipe una recuperación del café en un plazo previsible.

Gráfica 4.7

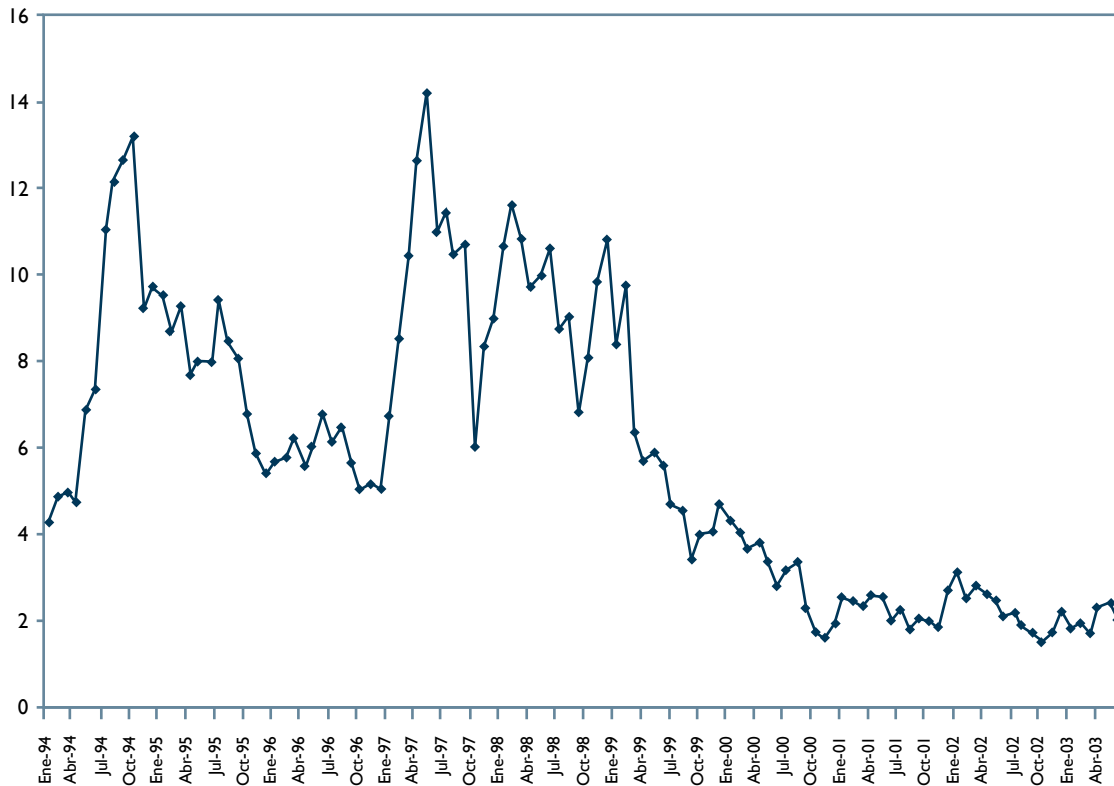
Exportaciones e importaciones de bienes y servicios y apertura externa. Años 1990-2002. (En porcentaje del PIB)



Nota: Las exportaciones incluyen maquila bruta.
Fuente: Elaborado con base a datos del BCR.

Gráfica 4.8

Evolución de los términos de intercambio. Años 1994-2003.
(Relación de precios internacionales de café y petróleo)



Fuente: Elaborado con base a datos del BCR.

**LA INTERNACIONALIZACIÓN
DEL SISTEMA FINANCIERO.**

Junto al proceso de apertura comercial, otro eje importante de vinculaciones de la economía salvadoreña con los mercados internacionales lo ha constituido la liberalización de la cuenta de capitales, la cual ha sido apoyada a lo largo de los 1990 por diversas reformas orientadas a fortalecer los servicios de intermediación financiera. Entre esas reformas destacan la liberalización de las tasas de interés, la eliminación de la mayoría de programas de crédito dirigido, la privatización del sistema bancario y la creación del mercado de capitales (Bolsa de Valores), la cual debería en principio haber sido potenciada también por la reforma del sistema previsional que dio paso a la creación de los fondos privados de pensiones.

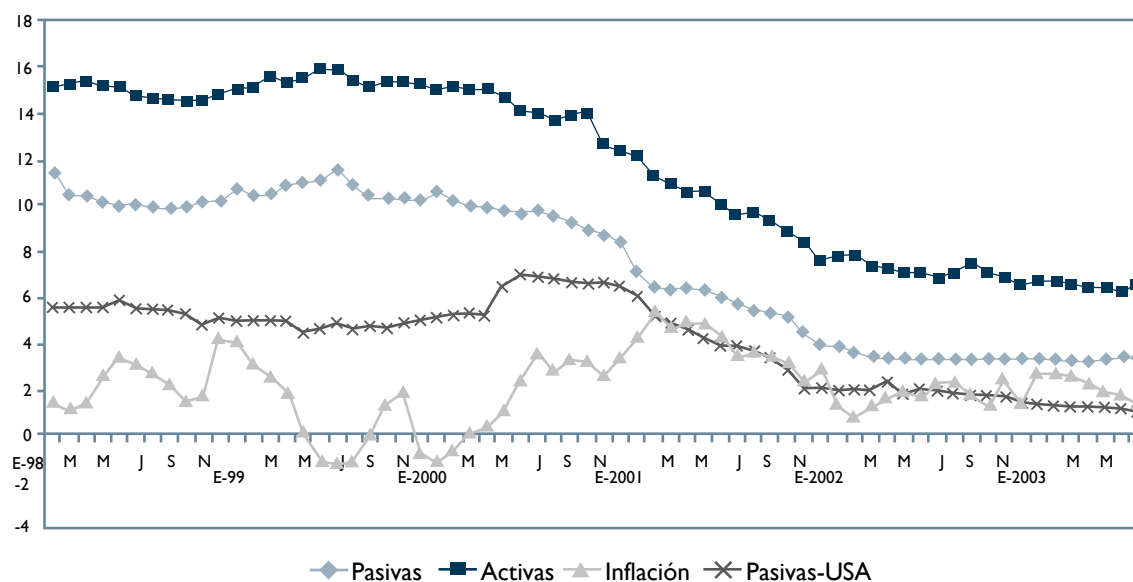
Ese proceso de reformas habría contribuido, en buena medida, a colocar a la banca salvadoreña en una situación de liderazgo financiero a nivel centroamericano, lo cual se reflejaría, entre otros aspectos,

en el tamaño relativo de sus activos como porcentaje del PIB y en la eficiencia de la intermediación financiera medida a través de las diferencias o spreads entre las tasas activas y pasivas promedio. No obstante que el PIB de El Salvador representa la quinta parte del PIB de Centroamérica, el sistema financiero salvadoreño posee aproximadamente la tercera parte del total de activos financieros regionales, al tiempo que los cuatro bancos salvadoreños más grandes son los cuatro bancos privados más grandes en Centroamérica. Por otra parte, los spreads del sistema financiero salvadoreño se encuentran entre los más bajos en América Latina.

El proceso de dolarización de la economía, implementado a partir del 1 de enero de 2001, ha contribuido a profundizar la conexión del sistema financiero salvadoreño con los circuitos financieros internacionales, al tiempo que ha favorecido la convergencia de las tasas de interés y de la inflación doméstica hacia las tasas de interés y la inflación internacionales (Gráfica 4.9).

Gráfica 4.9

Tasas de interés domésticas activas y pasivas, inflación y tasas de interés pasivas en Estados Unidos. Años 1998-2003.



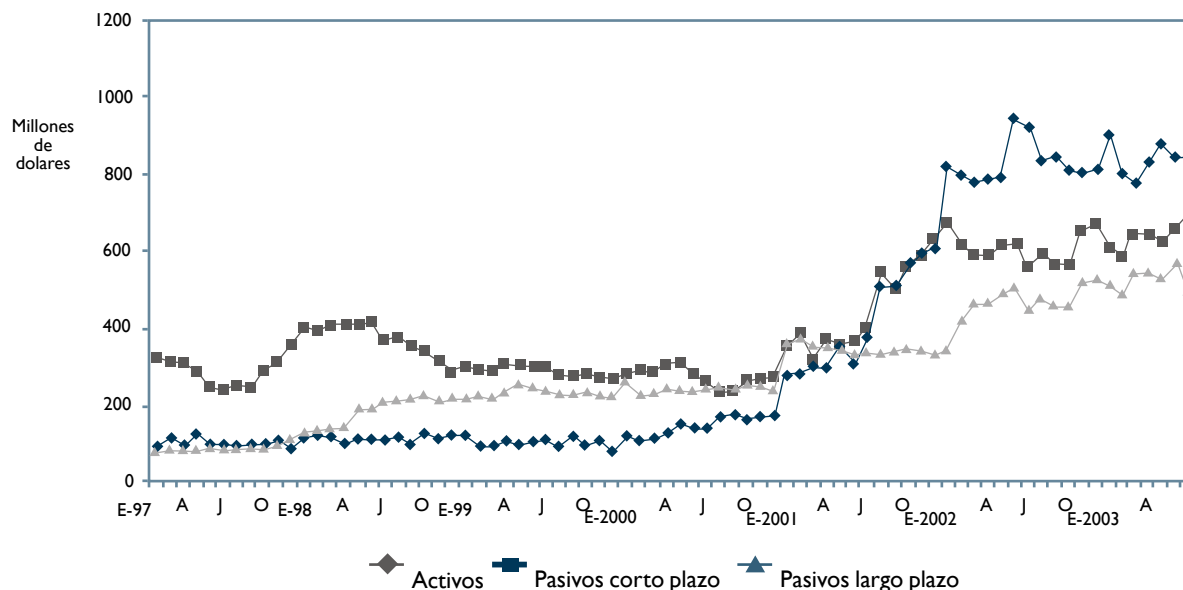
En la medida en que el riesgo cambiario ha sido eliminado, la dolarización ha propiciado una acelerada dinámica de contratación de pasivos externos por parte de la banca salvadoreña, la cual ha sido paralela a una agresiva estrategia de inversión en activos externos (Gráfica 4.10). El volumen de activos externos de los bancos salvadoreños habría aumentado de US\$ 283 millones en enero de 2001 a US\$ 911

millones en diciembre de 2002, aunque luego ha tendido a estabilizarse en torno a US\$ 800 millones durante el transcurso de 2003.

En el mismo período, el saldo de pasivos externos de corto plazo habría aumentado de US\$ 383 millones a niveles promedio de US\$ 650 millones, con lo cual las Reservas Internacionales Netas (RIN) de la banca comercial, que a comienzos de 2001 pre-

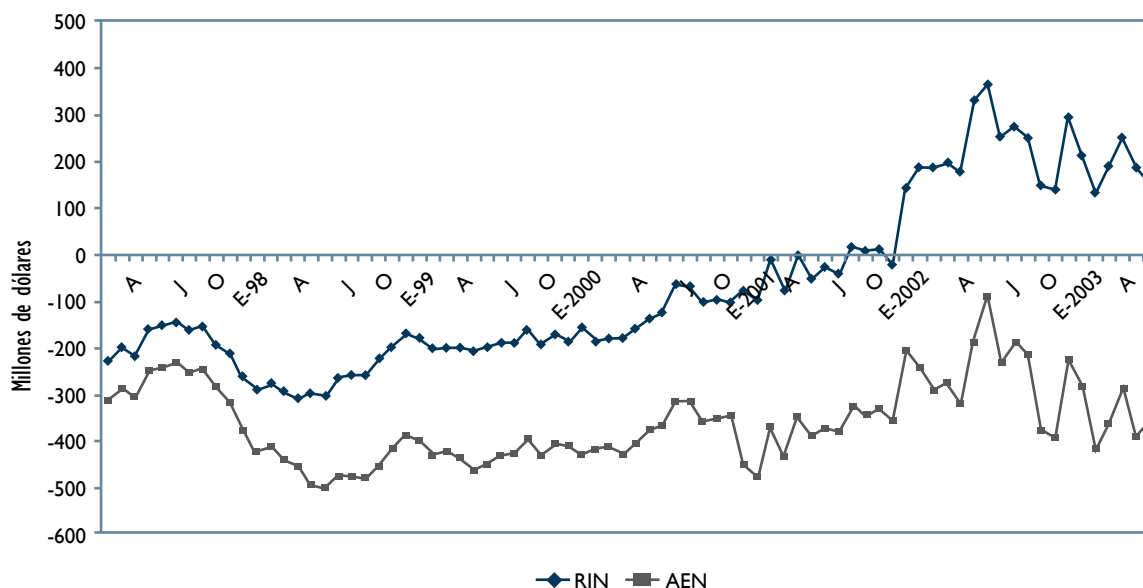
Gráfica 4.10

Acumulación de activos y pasivos externos del sistema bancario de El Salvador. Años 1997-2003. (En millones de US\$)



Gráfica 4.11

Evolución de las reservas internacionales netas (RIN) y activos externos netos (AEN) de la banca comercial. Años 1997-2003 (En millones de US\$)



Fuente: BCR.

sentaban todavía valores negativos, habrían alcanzado niveles promedio en torno a US\$180 millones en el primer semestre de 2003. El saldo de Activos Externos Netos (AEN) de los bancos, sin embargo, seguiría siendo negativo, debido al descalce existente entre los activos externos y el total de pasivos externos (Gráfica 4.11).¹³ Durante el primer semestre de 2003, ese descalce fue en promedio US\$350 millones. Aunque, en principio, tal descalce estaría respaldado por otros activos domésticos, los cuales estarían libres de riesgo cambiario por estar denominados en dólares, la dinámica de endeudamiento externo de los bancos que subyace a tales transacciones constituye un importante factor potencial de vulnerabilidad del sistema financiero ante un posible shock externo o interno, sobre todo considerando la endeble supervisión de las operaciones off shore de los bancos salvadoreños.

RIESGO SOBERANO

Otra manifestación relevante de las vinculaciones más estrechas entre la economía salvadoreña y los mercados financieros internacionales, propiciada en buena me-

didada por la dolarización, la constituye la colocación de títulos valores salvadoreños en las plazas bursátiles internacionales, tanto por parte de bancos privados como, sobre todo, del sector gubernamental. Las crecientes emisiones de euro-bonos efectuadas por el gobierno de El Salvador para financiar el déficit fiscal se han realizado en condiciones muy favorables aprovechando las buenas puntuaciones asignadas al riesgo soberano¹⁴ del país por parte de las calificadoras internacionales de riesgo.

Junto con Chile y México, El Salvador es uno de los tres países latinoamericanos que goza de grado de inversión (Cuadro 4.3). Desde febrero de 2002, la deuda soberana del país ha recibido la calificación Baa3 de Moody's, mientras que Standard and Poor's y Fitch le han asignado BB+, apenas un escalón abajo del grado de inversión. Esta percepción, sin embargo, ha empezado a cambiar en el último año. Tanto Fitch como Moody's han modificado su perspectiva de "estable" a "negativa", aduciendo un deterioro de las condiciones fiscales así como debilidades estructurales inherentes a economías dolarizadas.¹⁵

Cuadro 4.3

Calificación de la deuda soberana de largo plazo de El Salvador y una muestra de países. Enero 2003.

País	Moody's		Standard & Poor's		Fitch	
	Moneda extranjera	Moneda doméstica	Moneda extranjera	Moneda doméstica	Moneda extranjera	Moneda doméstica
Chile	Baa1	A1	A-	AA	A-	A+
Costa Rica	Ba1	Ba1	BB	BB+	BB	BB+
El Salvador	Baa3	Baa2	BB+	BB+	BB+	BB+
Estados Unidos	Aaa	Aaa	AAA	AAA	AAA	AAA
Guatemala	Ba2	Ba1	BB	BB+	n.d.	n.d.
Honduras	B2	B2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
México	Baa2	Baa1	BBB-	A	BBB-	BBB
Nicaragua	B2	B2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	Ba1		BB	BB	BB+	BB+
Rep. Dominicana	Ba2	Ba2	BB-	BB-	B+	B+

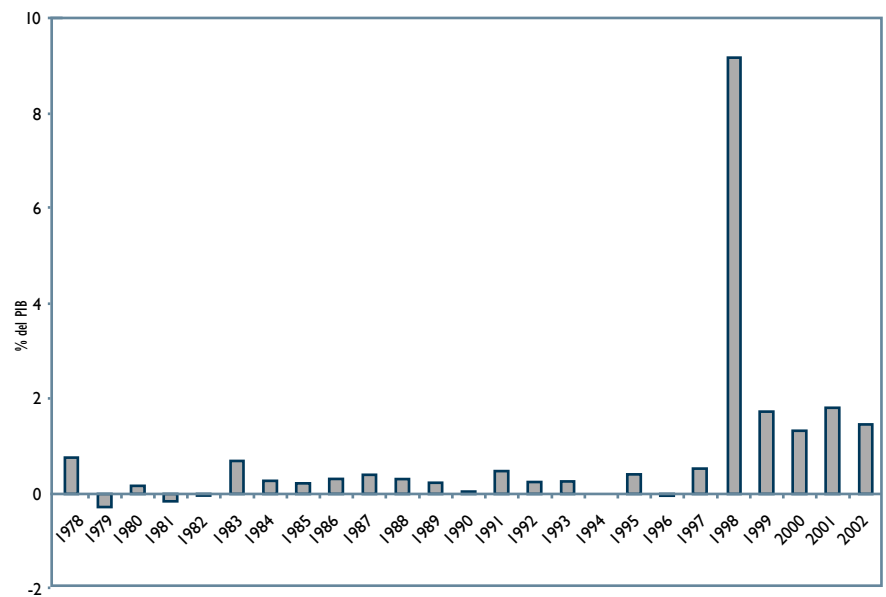
Fuente: World Development Indicators 2003 y Fitch Ratings Sitio Web.

INVERSIÓN EXTRANJERA

No obstante la buena reputación de que ha gozado entre las agencias calificadoras de riesgo, El Salvador no ha sido suficientemente atractivo para atraer flujos significativos de Inversión Extranjera Directa (IED). De hecho, la IED no ha sido históricamente una fuente importante de recursos para El Salvador (Gráfica 4.12), pero habría sido de esperar que las medidas legales e institucionales adoptadas durante los 1990 para incentivar esos flujos de inversión hubieran arrojado resultados más satisfactorios que los obtenidos. Los esfuerzos más recientes en esta dirección incluyen la promulgación de la Ley de Inversiones (Decreto Legislativo No. 732, del 14 de octubre de 1999), la cual garantiza la libertad de inversión y el tratamiento nacional a los inversionistas extranjeros; la apertura de una ventanilla única (la Oficina Nacional de Inversiones) para agilizar el trámite de las formalidades necesarias para invertir; y la creación, en febrero de 2000, de la Comisión Nacional para la Promoción de Inversiones (PROESA).

Gráfica 4.12

Flujos de inversión extranjera directa neta en El Salvador. Años 1978-2002 (En porcentaje del PIB)



Fuente: BCR.

Para un país como El Salvador, donde el ahorro doméstico es bastante bajo, aún incluyendo las remesas, el papel de la IED es clave para contribuir al crecimiento en la medida en que aumenta la disponibilidad de recursos financieros y propicia incrementos en la productividad total de los factores. Previsiblemente, el Tratado de Libre Comercio (TLC) que actualmente se está negociando con Estados Unidos podría representar un importante impulso para la IED, pero no debe perderse de vista que, tratándose de un TLC regional, El Salvador tendrá que competir con los otros países de la región por la inversión extranjera.

Aunque el desempeño reciente de la economía salvadoreña en esta área ha mejorado, comparado con otros países de la región El Salvador tiene un stock relativamente pequeño de inversión extranjera. De los US\$ 12,553 millones de IED recibidos por Centroamérica durante el período 1990-2002, el 40% tuvo como destino Costa Rica, seguida por Guatemala, con 18.3%. El Salvador recibió 17.2% (Cuadro 4.4). De los flujos totales de ese período, la tercera parte se concentró en el bienio 1998-1999, debido en buena medida a las inversiones atraídas por los procesos de

privatización de las empresas de energía eléctrica y telecomunicaciones en Guatemala y El Salvador. En el caso salvadoreño, en esos dos años la privatización generó flujos de \$800 millones en el sector de electricidad y \$398 millones en las telecomunicaciones. En todo el período 1978-2002, el único año en que la IED superó 2% del PIB fue precisamente 1998.

Tal como ha sido resaltado por Edwards (2003), el bajo nivel de IED en El Salvador es en parte resultado de la pobre percepción internacional de la fortaleza institucional del país. Por ejemplo, entre 1997 y 2001, la calificación de El Salvador en el Índice de Riesgo Político del ICRG (International Country Risk Guide) disminuyó sensiblemente, al tiempo que, entre 1998 y 2002, su calificación en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional también se deterioró.

En los índices de fortaleza institucional del ICRG, El Salvador tiene un nivel particularmente bajo en las categorías “corrupción”, “estado de derecho” y “calidad burocrática”. En una de ellas ha retrocedido en los últimos cinco años, mientras en las otras dos se ha estancado. Ello significa que, a pesar de los esfuerzos de modernización en estas

Cuadro 4.4
Flujos de inversión extranjera directa a Centroamérica. Años 1990-2002.
(En millones de US\$)

Período	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Total
1990	163	2	48	44	n.d.	257
1991	178	25	91	52	42	388
1992	226	15	94	48	42	425
1993	247	16	143	52	40	498
1994	298	n.d.	65	42	40	445
1995	337	n.d.	75	69	75	556
1996	427	n.d.	77	90	97	691
1997	407	59	85	128	173	852
1998	612	1,104	673	99	184	2,672
1999	619	216	155	237	300	1,527
2000	408	173	230	282	265	1,358
2001	454	268	456	195	132	1,505
2002	642	278	110	179	170	1,379
1990-2002	5,018	2,156	2,302	1,517	1,560	12,553
%	40.0	17.2	18.3	12.1	12.4	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

áreas, resta todavía mucho por hacer. Por tanto, es poco probable que, a menos que se logren mejoras institucionales significativas, el país aumente su atractivo para los inversionistas extranjeros e iniciativas como el TLC tengan un impacto apreciable sobre la inversión en El Salvador.

LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA

REFORMAS ESTRUCTURALES Y COMPETITIVIDAD

El proceso de reformas estructurales impulsado en El Salvador desde los 1990 ha estado orientado en última instancia al logro de tasas de crecimiento altas y sostenibles, la generación de empleos de calidad y la reducción de los niveles de pobreza. Tales objetivos se han pretendido mediante la construcción de una economía basada en el mercado y por una inserción en la economía global a través de exportaciones diversificadas de productos con alto valor agregado y calidad.

La estrategia económica implementada en el marco de ese proceso ha logrado éxitos relativos en ciertos ámbitos, por ejemplo, el de la estabilidad de precios y la reducción de las tasas de interés, la modernización de ciertos sectores económicos (banca, comunicaciones), y el surgimiento de nuevas actividades (maquila, ciertos productos no tradicionales de exportación) y de nuevas empresas.

No obstante, también existen resultados negativos, entre los cuales destacan la incapacidad para lograr tasas de crecimiento altas y sostenidas, lo cual, a su vez, ha dificultado la creación de suficientes empleos de calidad; el sesgo anti agrícola de la política económica, que ha repercutido en una profundización de la crisis del sector y la ausencia de políticas que fomenten su reconversión; la falta de iniciativas que mejoren la distribución de la riqueza; y, en el nivel macroeconómico, el creciente deterioro de las cuentas fiscales.

Algunas de las causas que han incidido en esos resultados se relacionan con la poca respuesta de la inversión privada (nacional y extranjera), la falta de una reforma fiscal efectiva que posibilite aumentar los ingresos estatales a niveles adecuados a las necesidades sociales y económicas del país, el consenso fácil en favor de una competitividad basada en salarios bajos

y no en el aumento de la productividad, la falta de un efectivo estado de derecho, el carácter incompleto de la reforma pública y la ineficiencia del Estado para cumplir sus funciones de ente regulador.

Las reformas implementadas durante los 1990 pusieron parte de los cimientos para un proceso sostenido de crecimiento, pero fueron insuficientes. Para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización, lograr una tasa de crecimiento sostenido y alcanzar un adecuado nivel de desarrollo humano, El Salvador debe aproximarse a las economías de alto desempeño mundial sobre la base de lograr una economía más competitiva. A efecto de moverse hacia ese objetivo, es necesario remover diversos obstáculos y superar varias limitaciones críticas que pesan sobre la economía salvadoreña en aspectos cruciales como la calidad de la infraestructura física, el nivel de acumulación de capital humano, la protección del medio ambiente y el establecimiento de un entorno institucional y legal que garantice una asignación más eficiente de los recursos en un marco de equidad social.

ÍNDICES DE COMPETITIVIDAD

La competitividad se ha convertido en la variable clave que determina la capacidad que tiene un país para insertarse de manera exitosa en la economía globalizada. Lamentablemente, se trata de una variable cuyo comportamiento es influenciado por una diversidad de factores que la vuelven muy difícil de influenciar y hasta de darle un adecuado seguimiento. Una aproximación empírica al carácter multidimensional que reviste la competitividad es la proporcionada por los Índices de Competitividad para el Crecimiento (ICC) y de Competitividad Microeconómica (ICM) que elabora anualmente el Foro Económico Mundial.

El Índice de Competitividad para el Crecimiento (ICC) busca medir la capacidad de la economía de un país para obtener crecimiento económico sostenido en el mediano y largo plazo (Cornelius, Blanke y Paua, 2003). El ICC incluye aquellos factores para los cuales se ha demostrado que existe una correlación con las tasas de crecimiento en el largo plazo. La clasificación obtenida proporciona una guía aproximada del potencial de crecimiento de un país. La construcción del índice

La productividad no es solamente resultado del desarrollo de las destrezas de la población o de la tecnología a la que se accede, sino también, entre otros factores, de la orientación de política económica y de las decisiones de las empresas.

incluye diversos determinantes críticos del crecimiento de acuerdo con tres categorías de análisis: la tecnología, las instituciones públicas y el entorno macroeconómico (Gráfica 4.13).

En todos los países, la tecnología juega un rol central en el crecimiento, pero la forma en que se concretizan sus efectos depende de la prosperidad económica de la que goce el país en particular. Para los países en desarrollo, la difusión tecnológica es importante para mejorar su capacidad de crecimiento; esta difusión está en función de la transferencia y adaptación que logren hacer de la tecnología que se crea en los países productores de la misma. Dentro del ICC, la tecnología tiene un peso de un tercio, al igual que los otros dos determinantes. A su vez, dentro del subíndice de tecnología, la transferencia tecnológica tiene un peso de 37.5%, ya que, para países como El Salvador, juega un rol más importante que la innovación tecnológica, cuyo peso es de 12.5%. El subíndice de tecnología incluye además la tecnología de comunicación e información, con el 50% restante.

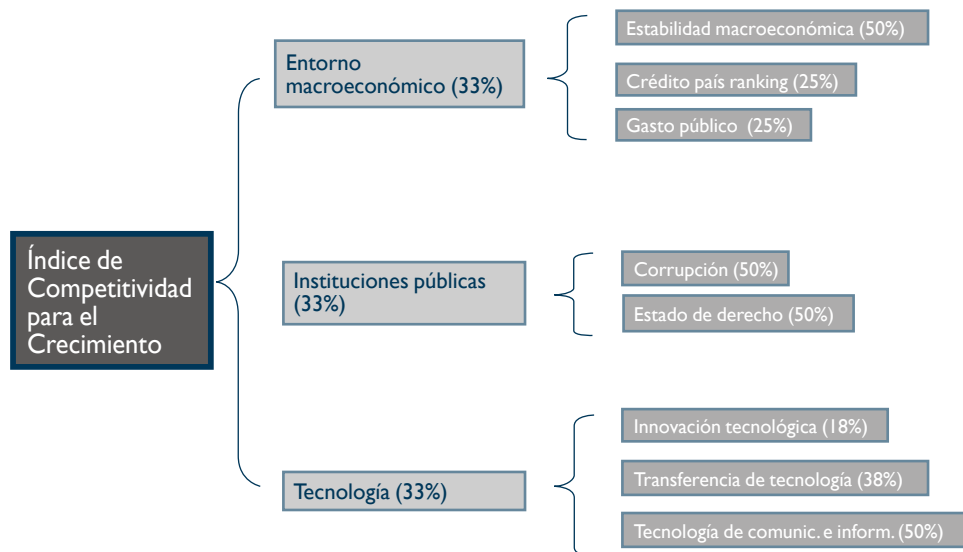
Las instituciones públicas juegan también un rol importante en la capacidad de crecimiento. El subíndice de instituciones públicas consta de dos componentes con

igual peso: el grado de corrupción percibido y el cumplimiento del estado de derecho.

El subíndice del entorno macroeconómico incluye componentes sobre la estabilidad macroeconómica (inflación, ahorro nacional y evolución del tipo de cambio real), el rating del crédito país y el nivel del gasto público. No debe perderse de vista que la determinación del nivel óptimo de gasto público es algo sumamente complejo que difícilmente se puede capturar con un solo indicador numérico. Si bien la metodología del índice presupone que altos niveles de gasto público como porcentaje del PIB, están relacionados con bajo crecimiento económico, por otra parte un nivel de gasto público igual a cero tampoco maximiza el crecimiento, ya que en tales circunstancias el gobierno probablemente no estaría invirtiendo lo necesario en educación, salud y otros servicios públicos necesarios para el crecimiento y el bienestar. Análogamente, tampoco es empíricamente fácil determinar una tasa óptima de inflación, dado el carácter no lineal de la relación entre inflación y crecimiento. Una inflación extremadamente baja, que ingrese por ejemplo en el rango de deflación, puede ser perjudicial para el crecimiento, al igual que lo son

Gráfica 4.13

Componentes del Índice de Competitividad para el Crecimiento (ICC)



Fuente: Foro Económico Mundial. (2003)

Cuadro 4.5
Índice de Competitividad para el Crecimiento 2002:
Posición relativa sobre una muestra de 80 países

Índice	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	República Dominicana	México	Chile	USA
ICC	57	70	76	75	43	50	52	45	20	1
Tecnología	69	74	78	73	37	49	48	47	33	1
Inst. Públicas	48	74	76	64	46	55	60	58	19	16
Entorno	33	56	71	79	43	42	41	21	13	2
Macro										

Fuente: Foro Económico Mundial. (2003)

inflaciones altas (por ejemplo, por encima de 30 por ciento).

El Cuadro 4.5 muestra el posicionamiento relativo de El Salvador en el ICC de 2002 en términos comparativos con una muestra de países que incluye a sus vecinos centroamericanos y a países con los cuales se han suscrito, o se está actualmente en proceso de negociación, tratados de libre comercio (Estados Unidos, México, Panamá, Chile y República Dominicana). La muestra total para ese año incluye a 80 países. El Salvador aparece ubicado en la posición 57, lo cual lo coloca por delante de sus socios centroamericanos, con excepción de Costa Rica (43) y Panamá (50).

Dentro de los componentes del ICC, el mejor posicionamiento relativo lo consigue El Salvador en el subíndice de entorno macroeconómico (33), mientras que los mayores rezagos los presenta en el subíndice de tecnología (69). En el subíndice de instituciones públicas se encuentra en una posición intermedia (48).

Por su parte, el Índice de Competitividad Microeconómica (ICM) intenta tomar en cuenta la estrategia empresarial, es decir, el nivel de sofisticación con que las empresas nacionales o filiales de compañías extranjeras compiten en un país, así como la calidad del clima para los negocios, en el supuesto de que es en el nivel microeconómico donde se crea la riqueza de un país (Porter, 2003).

Los esfuerzos para alcanzar un desarrollo económico elevado requieren progresos en múltiples frentes simultáneamente. El eje

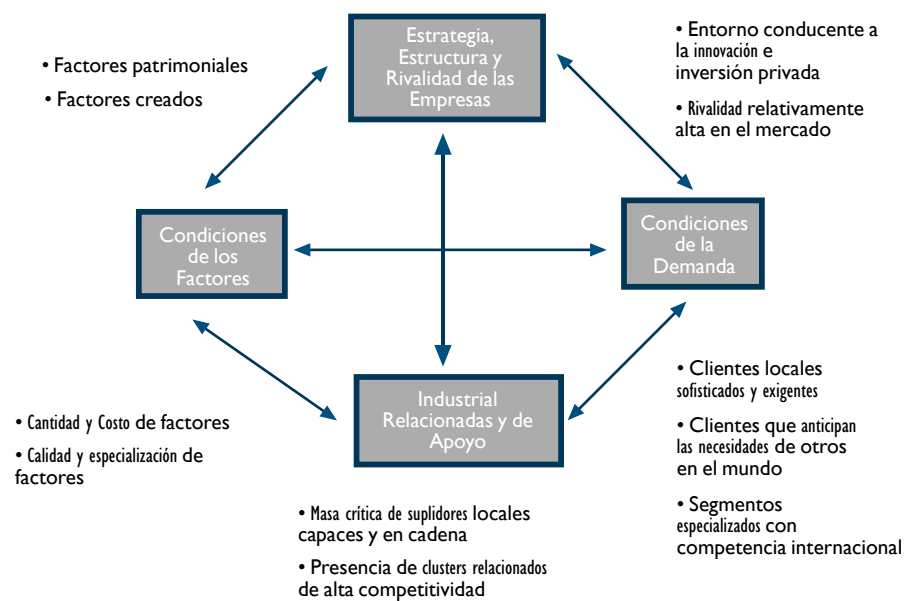
estratégico de ese proceso lo constituye la transformación y mejoría constante de la competitividad nacional, lo cual, a su vez, requiere cambios en muchos aspectos relacionados con la estrategia de las empresas y el ambiente de negocios nacional. Aun cuando un país alcance un grado aceptable de estabilidad macroeconómica, el crecimiento decaerá, las exportaciones y el empleo no crecerán como se espera, los salarios se estancarán y el retorno de las inversiones resultará decepcionante sin reformas microeconómicas adecuadas. La productividad de un país depende en última instancia de la productividad de las empresas que se ubican en su territorio. El ICM proporciona un marco conceptual para evaluar los datos comparativos entre países y medir el progreso realizado anualmente.

Para la elaboración del ICM, el análisis de los determinantes de la competitividad se centra en dos áreas básicas: la primera es la operación y estrategia de las empresas, esto es, la forma como las empresas logran elevar la productividad mediante un uso más eficiente de los factores de producción y se posicionan en el mercado; la segunda es la calidad del clima de negocios, esto es, las condiciones que permiten moldear el ambiente en el cual compiten esas empresas, organizadas de acuerdo con las cuatro aristas del “diamante de la competitividad” de Porter (Gráfica 4.14). Ambos aspectos se retroalimentan uno al otro. La forma como las empresas compiten está condicionada por la calidad del clima de negocios. A su vez, la estructura de competencia de las empresas y el grado de sofisticación

empresarial (i.e. conocimientos, tecnologías, destrezas) contribuye a moldear decisivamente el clima de negocios. Tal como se aprecia en el Cuadro 4.6, la competitividad microeconómica de El Salvador es muy modesta comparada con la de sus competidores más importantes. Como en el caso del ICC, en lo que respecta al ICM el país se encuentra en una posición competitiva mejor que Guatemala, Honduras y Nicaragua, pero en desventaja con respecto a Costa Rica, Panamá,

México, Chile y Estados Unidos. En el subíndice de operación y estrategia de las empresas, El Salvador se encuentra ubicado en la posición 61; en lo relativo al clima de negocios, quedó ubicado en la posición 62. La baja puntuación del país en ambos componentes refleja las importantes limitaciones y deficiencias que la economía salvadoreña tendría que superar para desarrollar una plataforma competitiva de clase mundial.

Gráfica 4.14
Calidad del Clima Microeconómico para los Negocios



Fuente: Porter (2003)

Cuadro 4.6
Índice de Competitividad Microeconómica 2002:
Posición relativa sobre una muestra de 80 países

País	Índice	Estrategia de las empresas	Calidad del clima de negocios
El Salvador	63	61	62
Guatemala	73	70	73
Honduras	78	78	79
Nicaragua	75	75	76
Costa Rica	39	32	47
Panamá	50	54	52
Republica Dominicana	41	30	53
México	55	45	60
Chile	31	35	31
Estados Unidos	1	1	1

Fuente: Foro Económico Mundial. (2003)

ASPECTOS ECONÓMICOS CLAVE PARA LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

Pese a los riesgos de omisiones importantes, en esta sección se evalúa el desempeño de la economía salvadoreña en función de diversos aspectos que se consideran particularmente relevantes para la competitividad y el desarrollo humano. Estos aspectos se relacionan con los temas de estabilidad macroeconómica; empleo, educación y salarios; infraestructura y conectividad; ciencia y tecnología; instituciones y regulación del Estado; y micro, pequeña y mediana empresa. La elección de tales aspectos se ha realizado en función de peligros que se advierten, como en el caso de la estabilidad macroeconómica; y de desafíos pendientes en relación con el proceso de reformas llevadas a cabo.

ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

Con frecuencia, El Salvador ha sido presentado por diversos organismos financieros multilaterales como un ejemplo de políticas macroeconómicas prudentes y como una de las economías más orientadas hacia el mercado en América Latina (World Bank, 1996). Un examen meticuloso de los datos, sin embargo, mostraría que, si bien El Salvador ha registrado avances importantes en este terreno en términos comparativos con la mayoría de países latinoamericanos, tal como lo refleja el subíndice de entorno macroeconómico del ICC (Cuadro 4.5), la estabilidad macroeconómica es todavía precaria, sobre todo, si su contenido no se limita a la estabilidad de precios. La manifestación más visible de ello la constituye la clara desaceleración mostrada por la tasa de crecimiento económico desde mediados de los 1990, lo cual ha repercutido en una ampliación de los desequilibrios fiscales y en un estancamiento del nivel de bienestar. A la vez, el sector externo, lejos de consolidarse como motor del crecimiento, no ha logrado sobreponerse a precios internacionales adversos y pérdidas de competitividad. El déficit de la balanza comercial se ha ido ampliando año con año, propiciado por el proceso de liberalización comercial. De no ser por las remesas enviadas por los salvadoreños en el exterior, los precarios equilibrios económicos alcanzados y los niveles de consumo mantenidos por el país durante la década habrían sido insostenibles.

Déficit fiscal, deuda pública y tendencia a insostenibilidad fiscal

Dentro de los principales focos potenciales de desequilibrio macroeconómico, el creciente deterioro registrado por las finanzas públicas constituye quizá el más preocupante. Si bien a inicios de la década de los noventa se logró una mejoría en el desempeño fiscal, al punto de casi alcanzar una situación de balance en las cuentas del Sector Público No Financiero (SPNF) en 1995, a partir de 1996 la ejecución financiera del SPNF muestra un deterioro creciente, expresada en un déficit fiscal progresivo, la disminución del ahorro corriente, el estancamiento de la inversión bruta y la aceleración del crecimiento de la deuda pública.

En buena medida, el deterioro de las finanzas públicas en años recientes ha derivado de la desaceleración de la economía, lo cual presiona el desempeño fiscal a través de su efecto sobre la recaudación de impuestos. Pero el problema de la baja recaudación tributaria ha sido endémico en el país. Históricamente, la carga tributaria de El Salvador ha sido una de las más bajas entre países en desarrollo, y la segunda más baja entre países comparables en la región (Tanzi y Zee, 2000; Stotsky y Woldemariam, 2002). Si bien las autoridades fiscales han encaminado diversos esfuerzos para aumentar la carga tributaria desde niveles de 9.1 por ciento del PIB en 1990 hasta 11.2 por ciento en 2002, la presión tributaria resulta todavía insuficiente para financiar las necesidades de gasto social e inversión pública que demanda el país para consolidar una plataforma competitiva de clase mundial.

Por el lado del gasto, un factor que ha empezado a ejercer una presión creciente sobre las arcas fiscales a partir de 1999 lo constituye el financiamiento del legado del régimen previsional público tras la reforma del sistema de pensiones en 1998. De acuerdo con estimaciones de la Superintendencia de Pensiones, el valor actual del déficit actuarial tras la reforma del sistema previsional ascendería a US\$10,755.7 millones, asumiendo una tasa de descuento de 4% (Cuadro 4.7). De ese monto, US\$1,124.1 millones corresponderían al valor actual de los flujos de efectivo asociados a la redención del certificado de traspaso complementario que el Presidente Flores anunció en abril del presente año.

No obstante que el PIB de El Salvador representa la quinta parte del PIB de Centroamérica, el sistema financiero salvadoreño posee aproximadamente la tercera parte del total de activos financieros regionales, al tiempo que los cuatro bancos salvadoreños más grandes son los cuatro bancos privados más grandes en Centroamérica

Cuadro 4.7

Valor actual del déficit actuarial de las pensiones (En millones de US\$)^{1/}

Rubro	Valor actual
Aportes	122.5
Beneficios	10,701.9
Beneficios a otorgar SPP ^{2/}	5,381.7
Complemento por pensión mínima	1,083.3
Redención de certificado de traspaso SAP	3,112.8
Redención de certificado de traspaso complementario	1,124.1
Gastos de administración	176.3
Déficit actuarial	10,755.7

Nota: 1/ Para obtener los valores actuales, se asumió una tasa de descuento de 4%. 2/ Evolución pensiones vigentes al 31/12/97 más beneficios a otorgar. Fuente: Superintendencia de Pensiones

Para 2003, el déficit actuarial estimado asciende a US\$251.1 millones, equivalentes a 1.7% del PIB (Cuadro 4.8). Dado el agotamiento de las reservas técnicas del Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el financiamiento del déficit previsional corre a cargo del presupuesto de la nación e implica en la práctica un incremento del déficit fiscal del SPNF en esa misma magnitud. A partir de 2006, el costo fiscal de las pensiones rebasaría el 2% del PIB y seguiría incre-

mentándose hasta representar 2.3% del PIB durante 2009-2012, asumiendo una tasa de crecimiento anual de 6% del PIB nominal. Si el PIB en el mediano plazo continuara creciendo a la tasa promedio de los tres últimos años, el costo fiscal de las pensiones como porcentaje del PIB sería aún mayor, alcanzando el equivalente a 2.6% del PIB en 2011. En cualquier escenario, la carga fiscal de las pensiones durante los próximos quince años equivaldría a por lo menos 2% del PIB cada año, en promedio.

Cuadro 4.8

Proyección del déficit actuarial del sistema de pensiones. Años 2003-2015. (En millones de US\$)

Año	Aportes	Beneficios 1/	Gastos de administración	Déficit actuarial	
				Millones US\$	% del PIB 2/
2003	25.2	268.9	7.4	251.1	1.7
2004	23.0	306.5	7.4	290.9	1.8
2005	21.0	345.1	7.4	331.6	1.9
2006	18.3	385.4	7.4	374.6	2.1
2007	15.1	417.2	7.4	409.5	2.1
2008	12.2	451.0	7.4	446.2	2.2
2009	9.6	500.2	7.4	498.0	2.3
2010	6.7	532.2	7.4	532.9	2.3
2011	4.3	563.8	7.4	566.9	2.3
2012	3.0	571.8	7.4	576.2	2.3
2013	1.0	601.8	7.4	608.2	2.2
2014	0.4	628.0	7.4	635.1	2.2
2015	0.0	635.7	7.4	643.1	2.1

Nota: 1/ Incluye complementos por pensión mínima del SPP y SAP y redención de certificado de traspaso complementario. 2/ Se asume una tasa de crecimiento de 6% anual del PIB nominal. Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Cuadro 4.9
Deuda pública por plazo en El Salvador. Años 1998-2002.

Año	1998	1999	2000	2001	2002
Corto plazo	205.0	231.7	441.8	685.6	0
Med. y largo plazo	3,748.6	4,077.5	4,355.3	4,840.2	6,437.2
Total	3,953.6	4,309.2	4,797.1	5,525.8	6,437.2
% de PIB	32.9	34.6	36.5	40.2	45.1

Fuente: BCR

En adición a la deuda previsional, las finanzas públicas han tenido también que hacer frente a las necesidades de inversión extraordinaria para llevar adelante la reconstrucción nacional, después de los terremotos del año 2001. Así, la inversión pública ha promediado 4.4% del PIB durante 2001-2002, incluyendo el gasto extraordinario en reconstrucción, el cual ha sido equivalente a 1.4% y 2% del PIB en 2001 y 2002, respectivamente.

Aunque de manera poco conocida, también el déficit cuasifiscal¹⁶ implica una presión sobre las cuentas fiscales, la cual se ha hecho explícita en la Ley de Integración Monetaria al establecerse el traspaso de los pasivos del Banco Central de Reserva de El Salvador al Ministerio de Hacienda.

Para solventar sus crecientes necesidades de financiamiento, el gobierno ha recurrido a la emisión de deuda. Si bien la colocación de ésta se ha logrado realizar en condiciones muy ventajosas, El Salvador está alcanzando rápidamente los límites de un endeudamiento prudente. Entre 1999 y 2002, la deuda total (interna y externa) del SPNF aumentó 55%, saltando de US\$3,634 millones (29.1% del PIB) a US\$5,616 millones (39.5% del PIB). Durante el mismo período, la deuda total del sector público consolidado (SPNF más instituciones financieras públicas) aumentó de 34.8% a 45.3% del PIB (Cuadro 4.9), esto es, una tasa de incremento promedio de 3.5 puntos porcentuales del PIB por año. Esta dinámica de endeudamiento no es sostenible en el largo plazo. Por tanto, más temprano que tarde se impone la necesidad de generar más recursos

internos a través del sistema tributario, para garantizar la viabilidad fiscal del país.

Diversas medidas empleadas en los estudios empíricos de sostenibilidad fiscal indican que las finanzas públicas del país están encaminadas en una trayectoria de insostenibilidad fiscal, a menos que se efectúen correcciones sustanciales en la política fiscal, sea por el lado de los ingresos, de los gastos o de ambos.¹⁷ Una relación analítica muy simple entre el saldo de la deuda pública como proporción del PIB (D), la tasa de interés real sobre la deuda pública (r), la tasa de crecimiento de la economía en términos reales (g) y el balance fiscal primario (s) está dada por la expresión:

$$s = \left(\frac{r - g}{1 + g} \right) D$$

donde el balance (déficit o superávit) fiscal primario se define como el balance fiscal global excluyendo el pago de intereses sobre la deuda pública. Así, por ejemplo, suponiendo que El Salvador aspirara a mantener estable la deuda pública como porcentaje del PIB en 40% (D = 0.4), y si la tasa de interés real sobre la deuda fuera 5% (r = 0.05) y la tasa de crecimiento del PIB real fuera 2% (g = 0.02), el sector público no financiero necesitaría generar un superávit fiscal primario equivalente a 1.2% del PIB. En los últimos tres años, el valor promedio de esta variable ha sido -2.4% del PIB, lo cual implicaría que, para colocar las finanzas públicas en una trayectoria de sostenibilidad, se necesitaría un ajuste fiscal del orden de 3.6% del PIB.

Dada la inflexibilidad que el gasto público presenta hacia la baja, lo más probable es que el ajuste necesario para garantizar la sostenibilidad fiscal del país tenga que hacerse principalmente por el lado de los ingresos, lo cual implicaría elevar la carga tributaria de su actual nivel de 11% del PIB a por lo menos 14% del PIB. Previsiblemente, ello exigiría la realización de un pacto fiscal mediante el cual, sobre la base de un proceso de concertación entre todos los sectores del país, se determinen los principios básicos que habrán de regir la política tributaria y, en particular, se adquieran compromisos para alcanzar la carga tributaria que el país requiere para solventar los importantes déficit sociales que ha acumulado históricamente. En caso de no efectuarse ninguna corrección en los actuales patrones de gastos e ingresos fiscales, y asumiendo que la economía creciera a una tasa promedio de 3% anual en términos reales, con una inflación promedio de 2% por año, el déficit fiscal podría alcanzar a la altura de 2010 un nivel equivalente a 6.3% del PIB, al tiempo que el saldo de la deuda del sector público no financiero podría estar alcanzando en 2005 el 50% del PIB y en 2010, 65% del PIB (Gráfica 4.15).

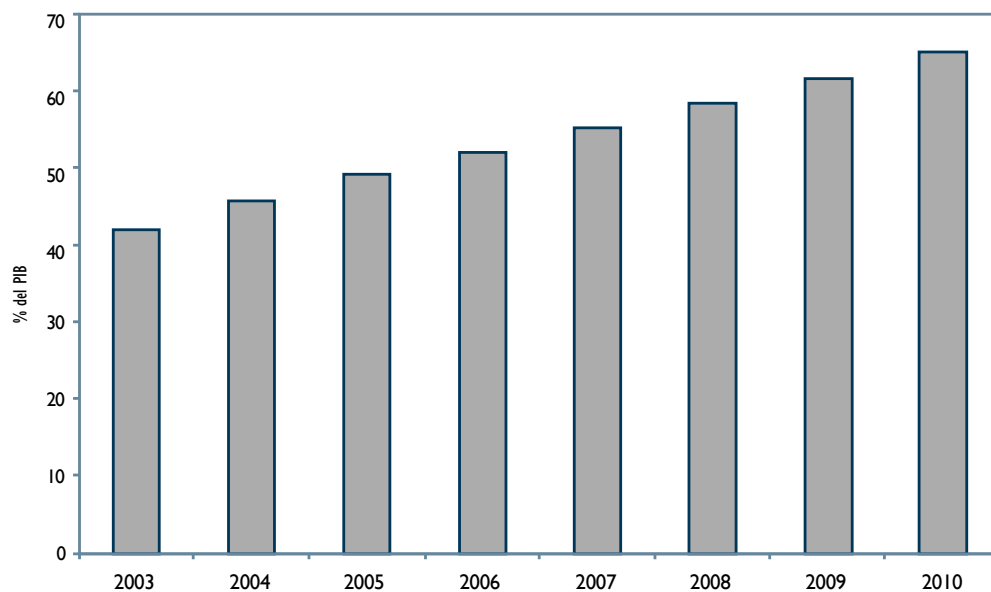
La brecha comercial

Otra área importante de desequilibrios que suele ser soslayada cuando se evalúa la estabilidad macroeconómica del país se refiere al sector externo. Tal como se ha señalado más arriba, la evidencia empírica disponible sobre el desempeño del sector exportador durante los 1990 sugiere que la mayor apertura comercial, que ha constituido uno de los ejes fundamentales del modelo económico implementado durante ese período, no ha sido demasiado exitosa para sustentar altas tasas de crecimiento.

El proceso de liberalización comercial impulsado durante la última década ha sido muy efectivo para propiciar la apertura del mercado doméstico a los flujos de bienes y servicios del exterior, pero no ha alcanzado un éxito equivalente para apoyar la diversificación de la oferta exportable doméstica y asegurar un mejor posicionamiento de los productos salvadoreños en los mercados internacionales. Aparentemente, la apertura no estuvo acompañada por las políticas correspondientes para fortalecer la competitividad del aparato productivo, lo cual muestra que la liberalización económica por se

Gráfica 4.15

Saldos de la deuda pública manteniendo patrones actuales de ingresos y gastos fiscales. Años 2003-2010. (En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del BCR y Ministerio de Hacienda.

(eliminar los controles cambiarios, impulsar la desgravación arancelaria, etc.) en un país cuyo aparato productivo se encuentra tecnológicamente rezagado y carece de los adecuados servicios de apoyo a la producción (infraestructura física, marco institucional y legal, etc.) no garantiza en modo alguno una inserción exitosa en los mercados internacionales. Así, la apertura comercial ha funcionado predominantemente en una sola vía, lo cual se ha reflejado en una creciente ampliación del déficit de la balanza comercial desde comienzos de los 1990 (Gráfica 4.16).

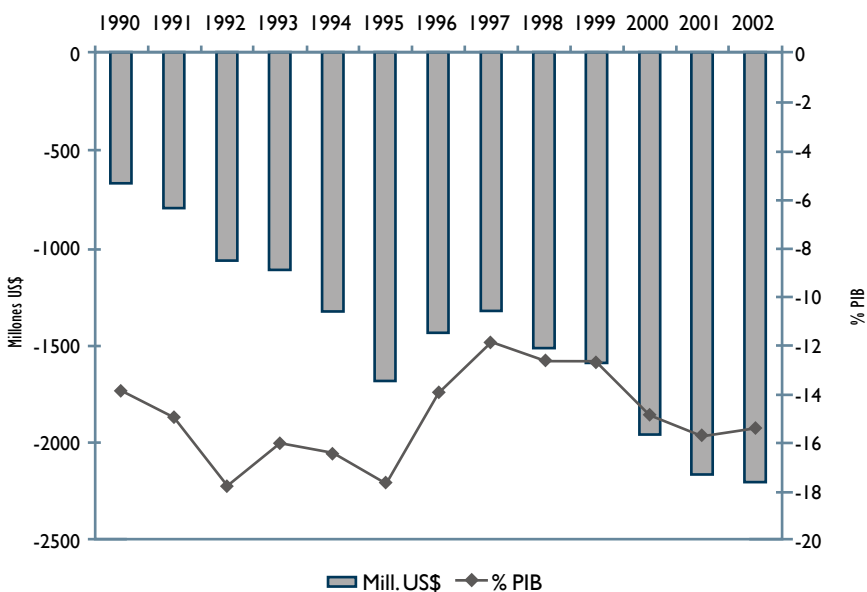
La mayor parte de los recursos para cerrar la brecha comercial han sido provistos por las remesas familiares enviadas por los salvadoreños residentes en el exterior, principalmente en Estados Unidos. Durante 1990-2002, las remesas habrían proporcionado al país ingresos equivalentes al 11.3% del PIB y 62% de las exportaciones totales (tradicionales, no tradicionales y exportaciones brutas de maquila), jugando un papel fundamental en la estabilidad cambiaria y monetaria del país. En 2002, las remesas aportaron divisas equivalentes al 1,203% del valor de las exportaciones tradicionales, 180% de las exportaciones

no tradicionales y 110% de las exportaciones brutas de maquila. Por otra parte, sin embargo, las remesas han acarreado también complicaciones adicionales para el manejo macroeconómico, las cuales han sido descritas a menudo en términos de la llamada “enfermedad holandesa” (World Bank, 1996; Rivera Campos, 2000), restando competitividad a los sectores productores de bienes transables, tales como el agropecuario y la industria manufacturera.

EMPLEO, EDUCACIÓN Y SALARIOS

El Salvador es un país cuya población es mayoritariamente joven. La tasa de crecimiento demográfico se estima en 1.9 por ciento anual. La población menor de 15 años representa el 37 por ciento del total mientras que el 57.6 por ciento se concentra en las edades menores de 25 años. El análisis de las tendencias laborales, migratorias y demográficas sugiere que un promedio de 58 mil personas se incorporarán anualmente a la fuerza de trabajo entre 1999 y 2004, de las cuales 44 mil lo harán al mercado laboral urbano mientras que las restantes 14 mil se sumarán a la fuerza laboral en el sector rural (FUSADES, 1999).

Gráfica 4.16
Evolución del déficit comercial. Años 1990-2002.
(En millones de US\$ y como porcentaje del PIB)



Fuente: BCR.

Cuadro 4.10

Subempleo y desempleo equivalente. Años 1998-2001. (En porcentaje)

Años	Tasa de empleo	Tasa de subempleo	Tasa de desempleo abierto	Tasa de desempleo equivalente	Tasa de desempleo total
1998	92.4	31.8	7.3	8.9	16.2
1999	93.4	31.9	7.0	7.6	14.6
2000	94.0	29.4	7.0	6.8	13.8
2001	93.6	29.1	7.0	8.6	15.8

Fuente: Elaboración propia con base a datos de DIGESTYC.

Ello plantea el desafío de generar un entorno económico lo suficientemente dinámico como para absorber esos contingentes de fuerza laboral.

De acuerdo con los datos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, la tasa de desempleo pareciera haberse estabilizado en años recientes en un rango de entre 6 y 7%. En 2002, la tasa de desempleo fue estimada en 6%, siendo más baja para las mujeres (3.5%) que para los hombres (8.1%). Ello no significa necesariamente que la economía esté generando los empleos necesarios y de la calidad suficiente para absorber el incremento de la Población Económicamente Activa (PEA).

En buena medida, la estabilidad mostrada por la tasa de desempleo se debe al efecto amortiguador del subempleo, cuya tasa ha oscilado en años recientes en torno a 30%. Los datos sobre subempleo, sin embargo, deben tomarse con cautela, debido a que dicha tasa pondera de la misma manera a un ocupado que trabaja muy pocas horas que a un ocupado que casi trabaja la jornada normal. En general, los desocupados y los subempleados son dos grupos de la PEA que presentan problemas con relación a la medición del empleo. Los primeros, por carecer de empleo, y los segundos, por tener un empleo inadecuado. La agregación de ambos grupos, a fin de determinar el excedente de mano de obra que representan los desocupados y subempleados, hace necesario introducir el concepto de desempleo equivalente.¹⁸ Así, al transformar el subempleo en desempleo equivalente, se obtiene que el desempleo total en 2001 estaría más cerca del 16% (Cuadro 4.10).

Un factor importante que ha contribuido a mantener relativamente estables tanto

las tasas de desempleo como de subempleo lo constituye la expansión del sector informal, definido como aquel empleo en actividades familiares en establecimientos de menos de cinco trabajadores, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco empleados en ocupaciones no profesionales, técnicos, gerenciales o administrativos.¹⁹

De hecho, la mayor parte del empleo urbano generado entre 1999 y 2002 se ha concentrado en el sector informal. En dicho período, la población ocupada del área urbana aumentó en poco más de 100 mil personas, de las cuales el 94% se incorporaron en el sector informal, un fenómeno coincidente con la tendencia que presenta América Latina.²⁰ Correspondientemente, en la composición del empleo urbano total, la participación relativa del sector formal ha ido cediendo terreno paulatinamente al sector informal. En 1999, poco más de la mitad de la población ocupada urbana (54%) se ubicaba en el sector formal; en 2002, tal proporción se había reducido a 50.3%, aun cuando el total de personas ocupadas en el sector formal de las áreas urbanas había aumentado de 731,021 personas en 1999 a 737,417 en 2002 (Cuadro 4.11).

Otro indicador que se suele utilizar para medir de manera aproximada el empleo en el sector formal del país es el tamaño de la población cotizante del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. El promedio móvil a 12 meses de esa variable correspondiente a los meses de diciembre pasó de 454,676 personas en 1999 a 465,004 en 2002, lo cual es consistente con el aumento de los ocupados en el sector formal según lo reportado por las Encuestas de Hogares para los mismos años.

Cuadro 4.11

**Total personas ocupadas según sector formal e informal, en áreas urbanas.
Años 1999 y 2002.**

Sector		1999			2002		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Formal	Total	731,021	448,395	282,626	737,417	436,561	300,856
	%	53.5	59.7	46.0	50.3	55.8	44.0
Informal	Total	634,417	302,275	332,142	728,278	345,581	382,697
	%	46.5	40.3	54.0	49.7	44.2	56.0
Total	Total	1,365,438	750,670	614,768	1,465,695	782,142	683,553
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: EHPM 1999 y 2002.

Algunos estudios argumentan que la opinión tradicional de que el sector informal está constituido por el remanente de los trabajadores desplazados del sector formal probablemente es incompleta (Banco Mundial, 2000). En muchas formas, el autoempleo informal se comporta más como un sector empresarial no regulado, en el cual (como en los países industriales) se asumen voluntariamente los riesgos empresariales y la falta de protección de los códigos de trabajo. La expansión del sector tiene sentido si se piensa que los empresarios prefieren los tiempos propicios para comenzar nuevos negocios. Sin embargo, también se ha encontrado que, en épocas de crisis, aumenta el trabajo sin cobertura, lo cual podría indicar un cierto grado de desprotección para un segmento de la fuerza laboral.²¹

Una característica interesante que surge de la contraposición entre el sector formal y el informal, analizada desde la perspectiva de género, lo constituye el hecho de que el empleo formal es predominantemente masculino mientras que en el informal predominan las mujeres. En 2002, el 59% de los ocupados en el sector formal fueron hombres; en el sector informal, 53% fueron mujeres. No obstante, entre 1999 y 2002, el número de hombres ocupados en el sector formal disminuyó, aun cuando el total de trabajadores empleados en dicho sector aumentó gracias al incremento registrado por el número de mujeres laborando en actividades formales.

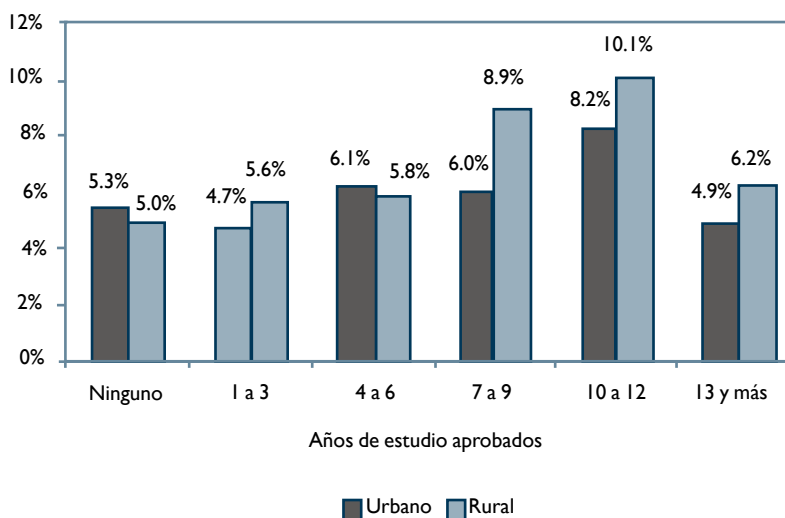
En general, la evolución del empleo en El Salvador en años recientes no muestra signos de que se esté generando un exce-

dente significativo de población económicamente activa desempleada. El problema principal es de naturaleza cualitativa. No obstante su disponibilidad de mano de obra, El Salvador enfrenta profundas debilidades estructurales en materia de acumulación de capital humano. Estas debilidades se manifiestan en el bajo nivel de calificación de la fuerza de trabajo, el cual está asociado con bajas tasas de escolaridad primaria y, en general, con la calidad deficiente de la educación (ver Capítulo 3). A su vez, el bajo nivel de calificación de la fuerza de trabajo redundará en bajos niveles de productividad y de salarios y limita el desarrollo de industrias de alta tecnología en el país.

Curiosamente, los datos muestran una relación no lineal entre el nivel de desempleo y la escolaridad. Las tasas de desempleo son generalmente más bajas para quienes tienen poca escolaridad y para quienes presentan los niveles más altos de educación.²² Específicamente, la PEA con niveles de educación entre 10 y 12 años presenta mayor desempleo (8% en el área urbana y 10% en la rural). En el caso de la población urbana que tiene más de 13 años de educación, la tasa de desempleo es más baja que el promedio del país (Gráfica 4.17). Una posible explicación de este fenómeno es que la población de menores ingresos y con bajo nivel educativo acepta cualquier oportunidad de empleo que se le presente debido precisamente a su necesidad de generar ingresos; en cambio, aquellos con un nivel educativo superior a la escolaridad promedio de la población destinan más tiempo a la búsqueda de trabajo pues esperan encontrar mejores

Gráfica 4.17

Tasa de desempleo en el área urbana y rural, según años de estudio aprobados. Año 2002. (En porcentajes)



Fuente: EHPM 2002.

empleos. Por otro lado, las personas con más de 13 años de escolaridad presentan menores tasas de desempleo pues son relativamente escasas en el mercado laboral.²³

Por otra parte, la tasa de desempleo de las personas con ningún nivel educativo es más baja en las áreas rurales debido a que en dichas zonas se concentran actividades agrícolas, por lo general poco tecnificadas y que requieren poca educación. En general, a partir de los 7 años de escolaridad, el desempleo rural es más alto que el urbano, debido a la relativa escasez de ocupaciones y actividades productivas en las zonas rurales que requieran de personas calificadas.

En lo que respecta a la relación entre la educación y los salarios, la teoría convencional sostiene que el nivel educacional tiene un rol fundamental en la determinación de la retribución salarial, de manera que se espera que a mayores niveles de escolaridad se obtengan salarios más altos. Sin embargo, esa relación está condicionada en función de un conjunto de variables que influyen sobre el capital humano del trabajador, conjuntamente con el sexo, el área donde habita, el sector de trabajo—formal o informal— y la rama de actividad económica.²⁴

Utilizando los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2002 y la ecuación de Mincer, se pueden derivar algunas características interesantes sobre la remuneración esperada por las personas, entre las cuales destacan las siguientes:

- La educación presenta ciertamente un papel importante en la determinación de los salarios. Así, una persona ocupada con educación primaria completa puede esperar ganar a lo largo de su vida laboral un salario mensual 8% mayor que aquellas con educación primaria incompleta. Una persona con educación secundaria incompleta podrá esperar ganar 23.7% más que una con primaria incompleta. Siempre en relación con una persona con educación primaria incompleta, los retornos correspondientes para quienes cuenten con educación secundaria completa serían 52.6% mayores; para las personas ocupadas con educación superior incompleta, 87%; y para aquellos con educación superior completa, 129%.
- La experiencia es también un factor importante en la formación del capital humano y en la determinación de los salarios: cada año de experiencia está asociado con un incremento del 3.1% en el nivel

salarial.²⁵ Sin embargo, el impacto positivo de la experiencia sobre los salarios tiende a disminuir a medida que aumentan los años de experiencia, esto es, la retribución salarial marginal de la experiencia laboral es decreciente.

- En relación con el área de residencia y trabajo, los datos muestran que, en promedio, las personas ocupadas en el área rural obtienen un salario 47.6% menor que los trabajadores del área urbana.
- En cuanto al género, las mujeres ocupadas en igualdad de condiciones educativas que los hombres reciben, en promedio, un salario mensual 36.9% menor que éstos.
- Según rama de actividad económica, los ocupados en el sector comercio obtienen, en promedio, salarios mensuales 1% mayores que los ocupados en cualquier otro sector. La agricultura es la rama de actividad en la cual los salarios mensuales son más bajos comparados con otros sectores (62% menores). También la industria paga salarios mensuales inferiores al promedio pagado en otras ramas de actividad.
- En lo que respecta a la variable de sector de trabajo (formal-informal), los resultados indican que las personas ocupadas en el sector informal devengan en promedio salarios mensuales 34% inferiores a los salarios de las ocupadas en el sector formal, además de carecen de acceso a servicios de seguridad social.

En vista de las altas tasas de retorno de la inversión en educación y de la importante contribución de la acumulación de capital humano como factor de crecimiento, El Salvador debe aumentar su nivel de gasto en educación y mejorar la calidad de ésta si desea aprovechar las oportunidades de la globalización y generar el nivel de productividad laboral que necesita para sostener altas tasas de crecimiento en un marco de equidad social. Tomando en cuenta que el empleo en la manufactura orientada a la exportación y en el sector de servicios requiere mayores niveles de educación y destrezas que en la agricultura y otros rubros de actividad en el sector primario, es urgente que el país genere una fuerza de trabajo bien calificada, capaz de generar altos niveles de productividad y de apoyar el desarrollo de industrias de alta tecnología.

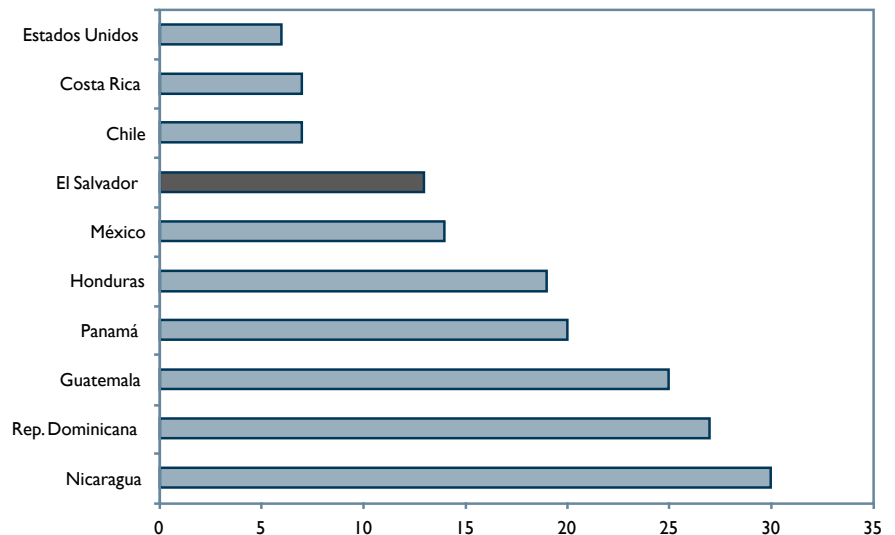
INFRAESTRUCTURA Y CONECTIVIDAD

Es evidente que una buena conectividad se debe entender más allá de las infraestructuras físicas que permiten la comunicación, el traslado de bienes y productos, y la prestación de servicios de distinta índole. Es también un elemento fundamental para incrementar la competitividad, lograr una mejor inserción en el proceso de globalización y promover el desarrollo humano.

Si bien todavía queda un largo trecho por recorrer para lograr que la provisión de los servicios se ajuste a estándares internacionales, algunas ganancias de eficiencia ya están a la vista. Por ejemplo, el sistema eléctrico de El Salvador en 2000 reportaba pérdidas de transmisión de electricidad como porcentaje de la producción eléctrica total inferiores a la de la mayoría de sus vecinos centroamericanos y México, con excepción de Costa Rica (Gráfica 4.18).

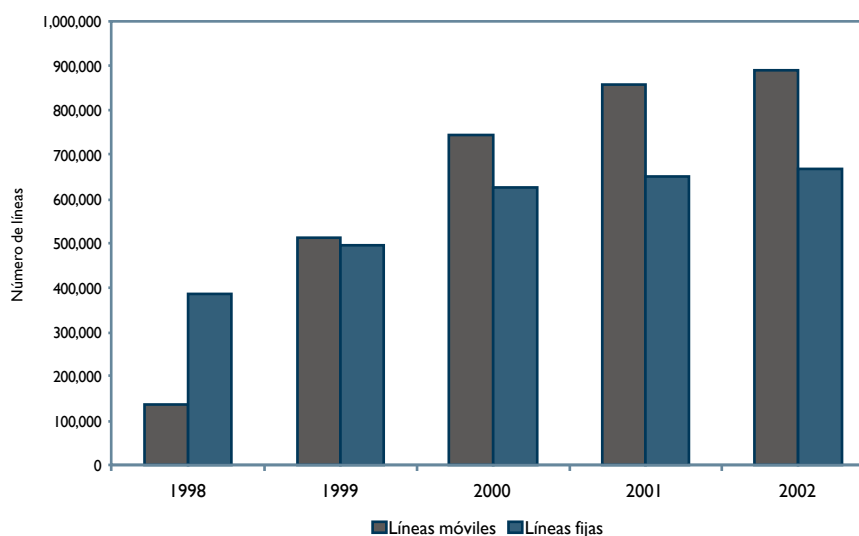
Gráfica 4.18

Pérdidas de transmisión de electricidad como porcentaje de la producción eléctrica. Año 2000.



Fuente: World Development Indicators (2003).

Gráfica 4.19
**Expansión de líneas telefónicas móviles y fijas en El Salvador.
 Años 1998-2002. (En número de líneas)**



Fuente: SIGET.

En el caso de las telecomunicaciones, los incentivos asociados a la privatización de dicho sector se habrían reflejado en un incremento del número de líneas telefónicas fijas de 386,659 en 1998 a 667,699 en 2002, mientras que las líneas móviles se habrían incrementado de 137,114 a 888,818 en el mismo período (Gráfica 4.19). Por otra parte, el tráfico de llamadas habría aumentado de 398.3 millones de minutos en llamadas entrantes y 53.6 millones de minutos en llamadas salientes en 1999, a 769.5 millones de minutos en llamadas entrantes y 138 millones de minutos en llamadas salientes en 2002.

En términos comparativos con sus vecinos centroamericanos, El Salvador estaría posicionado después de Costa Rica en cuanto al número de líneas telefónicas fijas, pero habría tomado el liderazgo en la telefonía celular (Cuadro 4.12). En lo que respecta a los costos del servicio, el precio de una llamada local de 3 minutos en El Salvador sería el más elevado en Centroamérica, después de Guatemala, pero sería inferior al costo de una llamada equivalente en Chile y México. Sin embargo, el costo de una llamada telefónica de 3 minutos a Estados Unidos desde El Salvador sería el más bajo en Centroamérica, y sería tam-

bién más bajo que el costo de una llamada equivalente desde Chile y México.

En cambio, en otras áreas de la conectividad informática, El Salvador presenta todavía rezagos importantes. El número de computadoras personales por cada 100 habitantes en 2001 era 2.2, comparado con 17 de Costa Rica, aunque superior a los otros países centroamericanos. Para el mismo año, el número de usuarios de Internet en El Salvador por cada 10 mil habitantes era 79.1, cifra superior únicamente a la de Honduras. Las cifras correspondientes para Costa Rica, Guatemala y Nicaragua eran 933.6, 171.1 y 98.5, respectivamente, mientras que para Chile y México eran 2002 y 362.2, respectivamente.

En mayor grado que en otros países en desarrollo, en El Salvador solamente una minoría privilegiada dispone de acceso a las posibilidades de la informática. De acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2002, solamente 5.1% de los hogares salvadoreños dispone de computadora y 2.3% están conectados a la internet. El ingreso familiar promedio de tales hogares es de casi US\$1,600 mensuales, esto es, casi cuatro veces el ingreso de un hogar promedio (Gráfica 4.20).

Cuadro 4.12

Indicadores de conectividad seleccionados. Año 2001.

País	Líneas telefónicas fijas por 100 habitantes 1/	Suscriptores a celulares por 100 habitantes 1/	Computadoras personales por 100 habitantes 1/	Usuarios de Internet por 10,000 habitantes 1/	Costo de llamada local de 3 minutos (\$) 2/	Costo de llamada de 3 minutos a EUA (\$) 2/
Estados Unidos	66.5	44.4	62.3	4,995.1	0.00	
Chile	23.9	34.0	8.4	2,002.0	0.10	2.18
México	13.7	21.7	6.9	362.2	0.16	3.04
Panamá	14.8	20.7	3.8	317.0	0.06	4.36
Rep. Dominicana	11.0	14.7	n.d.	214.5	0.00	n.d.
El Salvador	9.3	12.5	2.2	79.7	0.07	1.23
Guatemala	6.5	9.7	1.3	171.1	0.08	n.d.
Costa Rica	23.0	7.6	17.0	933.6	0.03	1.93
Honduras	4.7	3.6	1.2	61.7	0.07	3.72
Nicaragua	3.1	3.0	1.0	98.5	n.d.	n.d.

1/ Fuente: International Telecommunication Union, July 2002.

2/ Fuente: World Development Indicators (2003).

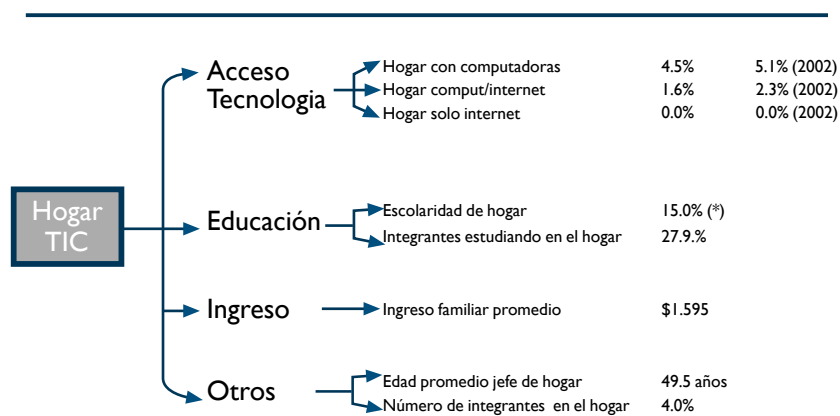
En general, la privatización de los sectores estratégicos que inciden en la conectividad puede abrir oportunidades para aprovechar una de las principales ventajas de la globalización, a saber, la posibilidad de una mayor transferencia de tecnología, en la medida en que tal proceso exige la modernización tecnológica, si es que se quiere acceder a los mercados globales. Esta ventaja se ha hecho efectiva para los sectores de telecomunicaciones, electricidad y transporte aéreo. No ocurre así para los sectores de transporte ferroviario y marítimo, lo cual impacta de manera adversa la competitividad que el país pueda lograr.

El Puerto de Acajutla, por ejemplo, presenta elevados niveles de ineficiencia, sobre todo en el manejo de contenedores, lo cual resulta especialmente preocupante si se considera que la innovación tecnológica más importante en el ámbito de los sistemas portuarios en la segunda mitad del siglo veinte fue la introducción del manejo de carga por contenedores. De los diez puertos centroamericanos con mayor carga movilizada en contenedores durante 1999, Acajutla ocupó el último lugar en grado de contenedorización de la carga movilizada. Con todo, se están encaminando esfuerzos para enfrentar el reto de la modernización en ese sector, como lo ejemplifica la inversión proyectada en el puerto Cutuco en el oriente del país.

En materia de infraestructura vial, El Salvador presentaba en 1999 el menor porcentaje de carreteras pavimentadas como proporción de la red vial total, en términos comparativos con sus vecinos centroamericanos, con excepción de Nicaragua (World Development Indicators, 2003). Solamente el 20% de las carreteras del país estaban pavimentadas en ese año, mientras que el 42% era transitable sólo en época seca. Debe reconocerse, sin embargo, que

Gráfica 4.20

Perfil de la familia salvadoreña conectada al mundo de la información y la comunicación



(*) Promedio
Fuente: FUSADES (2003)

la implementación del Fondo Vial (FOVIAL) a finales de 2000, siguiendo la experiencia de Guatemala, ha contribuido a mejorar sensiblemente el estado de la infraestructura vial del país.

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

La capacidad que tiene un país para crear o adecuar tecnología condiciona de manera decisiva la forma en que se inserta en la economía global. Diversas investigaciones realizadas indican que cerca de la mitad de las diferencias en el ingreso y en crecimiento per cápita de los países se debe a disparidades en la productividad total de los factores, por lo general relacionadas con los avances tecnológicos (Hay y Jones, 1999; Dollar y Wolf, 1997).

De lo anterior se deduce que la capacidad de los países en desarrollo para adoptar y adaptar innovaciones tecnológicas es una variable crítica para cerrar la brecha que los separa de los países desarrollados. La incapacidad de acceder a tecnologías adecuadas puede perpetuar e incluso profundizar esa brecha. Por tanto, el fomento de la ciencia y la tecnología constituye un instrumento clave para construir ventajas competitivas y alcanzar tasas de crecimiento económico elevadas.

La base científica y tecnológica de El Salvador presenta deficiencias considerables, como lo refleja la puntuación obtenida en el subíndice de tecnología del Índice de Competitividad para el Crecimiento (ICC) para 2002 (Cuadro 4.5). Ese es precisa-

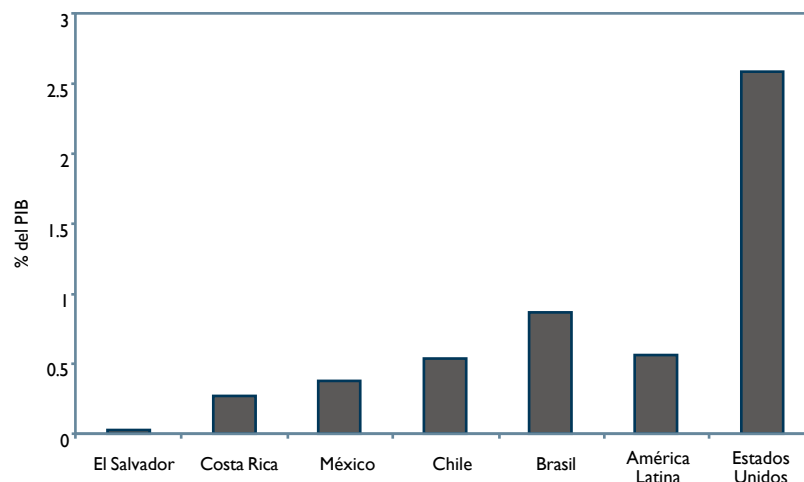
mente el subíndice en el que el país queda peor posicionado en términos comparativos con los otros dos subíndices del ICC.

La Constitución de El Salvador define las responsabilidades básicas en el área de desarrollo científico y tecnológico al señalar que “el Estado propiciará la investigación y el quehacer científico” (Capítulo II, artículo 53). En la legislación secundaria, la Ley de Creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) asigna a esta institución el objetivo general de formular y dirigir la política nacional en materia de desarrollo científico y tecnológico.²⁶ En correspondencia con ello, en 1997, el CONACYT elaboró un documento en el que se esbozaba una Política Nacional de Ciencia y Tecnología. El documento contiene un diagnóstico, los principios y las bases de tal política, con una visión hasta el 2021 y recoge, además, las experiencias de otros países. No obstante, la política no ha sido aplicada debido a la insuficiencia de los recursos asignados a la institución.

En gran medida, el notable rezago tecnológico de El Salvador se debe a que el país no ha concedido a este tema la importancia que merece, ni tampoco ha destinado los recursos necesarios para promover un nivel mínimo de investigación en ciencia y tecnología. En 1998, el gasto en investigación y desarrollo en El Salvador representó apenas el 0.01% del PIB, comparado con 0.27% de Costa Rica y 0.38% de México (Gráfica 4.21).

Gráfica 4.21

Gasto en investigación y desarrollo en una muestra de países. Año 1998 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología (RICYT).

Recuadro 4.1

Turbocombustión: una contribución en El Salvador

Un ejemplo que ilustra claramente la escasa atención que se brinda a la ciencia y tecnología en El Salvador, es el relacionado al proceso de turbocombustión desarrollado por el Ingeniero René Núñez Suárez. Este proceso puede aplicarse al uso de todo tipo de combustible orgánico como por ejemplo: carbón, aceite, diesel, gasolina, bagazo, etc. En una de sus aplicaciones, el Ing. Núñez ha producido ya la “turbococina” de leña, que permite un ahorro de energía de más de 95% con relación a las cocinas tradicionales, con la ventaja adicional que para su funcionamiento consume leña delgada que puede obtenerse de podas de árboles y arbustos.

Por otra parte, debido a la baja temperatura a la que realiza la combustión, la “turbococina” reduce sustancialmente las emisiones de óxido nitroso, óxido de carbono y hollín, evitando mayores daños a la capa de ozono y a la salud de quienes dentro del hogar participan en la cocción de los alimentos. Con el uso de la Turbococina se contribuiría a reducir enormemente los problemas de enfisema, asma y bronquitis en el campo.

Debido a la relevancia mundial que tiene la innovación desarrollada, el Ing. Núñez fue galardonado en Nueva Delhi con el premio “Liderazgo en Tecnología del Clima 2002”, otorgado por la Iniciativa Tecnológica del Clima durante la Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas (COP-8).

Con toda la publicidad y premiación que ha tenido la turbococina del Ing. René Núñez, podría pensarse que tanto El Salvador como el mundo ha dimensionado el significado de este invento. Pero la realidad sugiere que no.

Los niveles de las emisiones logrados con esta tecnología son tan bajos que aquellos renuentes a firmar el Protocolo de Kyoto han perdido ya su excusa principal de objeción. Pero pese a ello, la turbocombustión no ha despertado el interés de quienes en el pasado se han pronunciado contra este Protocolo, o por las necesidades de economizar combustible, o por formas de combustión más limpias, o por métodos prácticos de detener la deforestación. Tampoco lo ha despertado en los organismos de la cooperación internacional interesados en promover el uso sostenible de los recursos naturales, los cuales deberían estar ya promoviendo el uso masivo de la turbococina y el desarrollo de nuevas aplicaciones.

Pero lo que sorprende todavía más es que la falta de interés se extiende incluso a aquellos que dentro del país, expresan cotidianamente “su preocupación” por la pobreza, por la salud o por la apremiante necesidad de crear empleos dignos. Seguramente no han realizado que como consecuencia de este espectacular invento, El Salvador ya no tiene que ser el país más deforestado de América continental. Recoger leña ya no debe implicar tanto sufrimiento y esfuerzo, mas bien, la leña podría ser el combustible del futuro, sobre todo si se sabe cuáles árboles o arbustos sembrar, y adónde.

El Salvador debe despertar. Mucha de la magnífica pero subutilizada mano de obra disponible, con la debida capacitación puede fácilmente entrar a una nueva y ventajosa era industrial. Cocinas de leña, planchas para tortillas, cocinas de gas, pasteurizadoras, turbogeneradores, hornos, etc. Las aplicaciones de esta tecnología son vastas, de obvia utilidad y necesidad en el mundo entero.

Y ¡apenas empieza el estudio de sus aplicaciones!

Francisco Serrano

Una evaluación reciente sobre el Sistema Nacional de Innovación de El Salvador elaborada por el Banco Mundial llegó a las siguientes conclusiones: a) El número de patentes y publicaciones está por debajo de los países con economías similares. b) Los esfuerzos en Investigación y Desarrollo (I y D) medidos en términos de inversiones en estos rubros como porcentaje del PIB son también inferiores a los realizados por economías de tamaño similar. c) Los bajos niveles de inversión en I y D constituyen un desaprovechamiento de las oportunidades de desarrollo, ya que la potencialidad de su rentabilidad económica es muy alta. d) La tasa de transformación de la I y D en aplicaciones comerciales es muy baja debido, en gran medida, a la falta de cooperación entre la empresa privada, las entidades estatales y los investigadores de las universidades. Y e) Las ramas productivas que actualmente presentan ventajas comparativas en innovación son productos de hilandería y textiles, caucho y otros productos plásticos, motores y turbinas, y productos químicos agrícolas. Diseñar políticas públicas destinadas a estimular la I y D en estos rubros, por lo tanto, podría ser un camino muy provechoso en el futuro (Banco Mundial, 2003).

A pesar de la importancia del conocimiento técnico y de la generación y adaptación de tecnología, no sólo para poder competir exitosamente en un mundo globalizado sino también para garantizar un mayor nivel de desarrollo humano, El Salvador carece en la práctica de una política de investigación y transferencia de tecnología.

De hecho, los principales mecanismos de transferencia tecnológica hacia las grandes empresas domésticas son la compra de maquinaria, la capacitación de personal en el extranjero, las licencias y los proyectos “llave en mano”. Para las empresas de tamaño pequeño y mediano, la principal fuente de transferencia de tecnología es la compra de maquinaria.

PAPEL REGULADOR DEL ESTADO Y VIGENCIA DEL IMPERIO DE LA LEY

El marco legal e institucional de un país afecta significativamente las condiciones de competitividad en que operan los agentes económicos. Por tanto, uno de los aspectos esenciales para consolidar un clima adecuado de competitividad lo constituye el fortalecimiento del entorno institucional y legal, lo cual involucra, entre otras cosas, desarrollar esquemas efectivos de regulación y competencia e impulsar reformas al marco jurídico y administrativo de las instituciones en orden a alcanzar estándares internacionales de desempeño institucional.

El Salvador aparece ubicado en la posición 48 en el subíndice de Instituciones Públicas del ICC, el cual constituye un indicador de la calidad de la institucionalidad pública en un país de cara a la competitividad y el crecimiento (Cuadro 4.5). Dicho subíndice busca captar aspectos relacionados con la transparencia del quehacer gubernamental y con la vigencia del estado de derecho, los cuales influye de manera determinante en la capacidad de un país para atraer inversión extranjera directa.

Cuadro 4.13

Indicadores subjetivos de gobernabilidad, reglas del juego y gobierno eficaz

Indicador	Fuente	Rango	Calificación El Salvador
Estabilidad política y ausencia de violencia	Banco Mundial	- 2.5 a 2.5	0.62
Ley y orden	International Country Risk Guide	0 a 6	3
Imperio de la ley	Banco Mundial	-2.5 a 2.5	-0.65
Efectividad del gobierno	Banco Mundial	-2.5 a 2.5	-0.25
Índice de percepciones de corrupción	Transparencia Internacional	0 a 10	3.6
Trampas/corrupción	Banco Mundial	-2.5 a 2.5	-0.33

Fuente: Con base a PNUD 2002.

A su vez, el país aparece mal clasificado en varios indicadores internacionales relacionados con la calidad de las reglas del juego y la eficacia del gobierno (Cuadro 4.13). Es muy difícil hacer atractivo a un país para la inversión extranjera si la primera percepción que se tiene es que se trata de un país violento, con poco respeto por la ley y el orden, con un gobierno poco eficaz y en donde, adicionalmente, se estima que todavía persisten elevados niveles de corrupción.

Existen, además, otros aspectos del marco institucional de la competitividad en los que El Salvador adolece todavía de deficiencias importantes. En particular, existe la percepción generalizada respecto a que la falta de una política de promoción y defensa de la competencia libre y leal constituye uno de los principales escollos institucionales para el desarrollo del país. Las prácticas anticompetitivas se llevan a cabo a través de mecanismos diversos, legales e ilegales tales como los siguientes: a) Evasión del pago de impuestos y seguridad social por parte de ciertas empresas. b) Incumplimiento de regulaciones comerciales (normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias). c) Contrabando. d) Integración de cárteles y segmentación de mercados. e) Persistencia de mecanismos poco transparentes para la licitación y adjudicación de contratos gubernamentales. Y f) la inexistencia o inoperancia de mecanismos para proteger a los productores domésticos de la competencia desleal derivada de los apoyos internos y subsidios a la exportación que otorgan ciertos países, especialmente a productos de origen agropecuario. El artículo 110 de la Constitución prohíbe

las prácticas monopólicas, pero El Salvador carece de instrumentos jurídicos al nivel de la legislación secundaria para garantizar que las reglas del juego en los mercados sean transparentes y su aplicación imparcial. Aunque existe un anteproyecto de Ley de Competencia a nivel del Órgano Ejecutivo, el mismo todavía no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa. Por otra parte, aunque se promulgó una Ley de Protección al Consumidor en 1992, todavía subsisten muchas deficiencias para su efectiva aplicación.

En particular, un área en torno a la cual se ha generado un debate creciente sobre el rol del Estado frente a las fallas de los mercados es la de la regulación y supervisión de ciertas actividades que fueron privatizadas, tales como la banca, las telecomunicaciones, la red de distribución eléctrica y el sistema previsional. Sobre este punto, el Informe de Desarrollo Humano de 2001 advertía ya que “en algunos sectores privatizados no hay suficiente competencia, la regulación y la supervisión son débiles, y el consumidor no está recibiendo servicios de calidad o tarifas competitivas” (PNUD, 2001). Entre las principales causas que explicarían tal situación, se encuentran: a) La dependencia política de los órganos de dirección de las entidades responsables de la regulación y supervisión. b) La poca capacidad técnica de las entidades, asociada a la ausencia en todo el aparato estatal de mecanismos de reclutamiento y promoción de personal basados en la meritocracia. Y c) la falta de facultades legales para realizar una efectiva fiscalización.

Cuadro 4.14

Establecimientos por número de personas empleadas y región geográfica 1/

Tamaño de Empresa/ intervalos	Regiones							
	Occidental		Central		Oriental		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
De 1 a 4	30,985	95.8	76,944	88.2	23,173	93.4	131,102	90.8
De 5 a 49	1,310	4.0	9,615	11.0	1,605	6.4	12,530	8.7
De 50 a 99	20	0.1	350	0.4	18	0.1	388	0.3
De 100 o más	18	0.1	309	0.4	6	0.1	333	0.2

Nota: 1/No incluye actividades agropecuarias o agroindustriales.
Fuente: Ministerio de Economía, Encuesta Económica Anual 1998.

En el mundo globalizado, las MIPYME necesitan de un ambiente de colaboración entre sí para poder sobrevivir y poder enfrentar los desafíos que les presenta la economía global.

En El Salvador se diferencian cuatro tamaños de empresas de acuerdo al número de personas que ocupan: a) Microempresas, que emplean de una a cuatro personas. b) Pequeñas empresas, que emplean de 5 a 49 personas. c) Medianas empresas, con una planilla de 50 a 99 personas. Y d) Gran empresa, que emplea 100 personas empleadas o más. Las microempresas representan el 90.8% del total de establecimientos, las pequeñas empresas el 8.7%, las medianas empresas el 0.3% y las grandes empresas el 0.2% (Cuadro 4.14)

Las microempresas son, de lejos, el grupo más numeroso y más heterogéneo. Se estima que de las 131,102 microempresas que existen en el ámbito nacional, 72% están localizadas en el área urbana y el 28% restante en el área rural. El 87% de las microempresas corresponden a personas que trabajan por cuenta propia y el 65% son conducidas por mujeres. Los niveles de productividad e ingresos también son sustancialmente diferentes, a tal punto que se suelen diferenciar tres grupos de microempresas: de subsistencia, de acumulación simple y de acumulación ampliada.²⁷

La microempresa de subsistencia es el segmento mayoritario (más del 90% del total) y más representativo. Su propósito es la generación de ingresos para el consumo inmediato, a tal punto que la mayoría genera “ganancias” inferiores al salario mínimo. De este tipo de empresas el 78% son conducidas por mujeres en empleos de carácter precario y estacional. Poseen baja dotación de capital y de equipamiento, carecen de infraestructura y generalmente compran y venden para el mercado local. Las actividades principales a las que se dedican son: el comercio minorista (47%), los servicios (27%) y la pequeña producción (17%). Las personas que trabajan en este tipo de microempresas, por lo general no tienen ningún grado de escolaridad o es mínimo, carecen de protección social, no hacen uso de crédito

o se financian en el sector informal con altas tasas de interés, carecen de local de trabajo o utilizan para ello la vivienda familiar. En su inmensa mayoría también son pobres que con suma facilidad se emplearían si encontraran alguna oportunidad en el sector formal, cuya productividad podría mejorarse básicamente mediante una política de capacitación que privilegie a sectores vulnerables.

Las empresas de acumulación simple y ampliada representan menos del 9% del total de microempresas salvadoreñas. Tienen una lógica de funcionamiento orientada hacia la búsqueda de rentabilidad. A diferencia de las microempresas de subsistencia, sus propietarios mayoritariamente son hombres. Poseen capital y equipo obsoleto, pero adaptado creativamente y desarrollan actividades relativamente estables. Gozan de mayor acceso a actividades de capacitación y otros servicios de desarrollo empresarial, poseen cierto nivel de escolaridad. A diferencia de las microempresas de subsistencia tienen posibilidad de desarrollar ventajas competitivas y de exportar si se les brinda la asistencia requerida (programas de asociatividad, transferencia tecnológica, fondos para el desarrollo para las exportaciones, capacitación, asesoría especializada, crédito para la innovación, etc. Poseen además la ventaja de ser las microempresas “más codiciadas” por la cooperación externa, los programas gubernamentales y las ONG.

Las pequeñas y medianas empresas (PYMES), suman alrededor de 12,900 establecimientos que representan el 9% del total de empresas instaladas en el país, pero que son responsables del 32.9% del empleo generado y del 45.3% del PIB. Las pequeñas empresas generan, en promedio, 14 puestos de trabajo y las medianas empresas 70. El 54% de las PYME tiene como principal cliente al consumidor final y el 78% venden exclusivamente en el mercado local. Hay sin embargo un 14% de las PYMES que ya son exportadoras y un 8% adicional interesadas en exportar. Sus actividades están concentradas geográficamente en el departamento de San Salvador, el cual alberga al 54.3% del total, un 22.6% adicional están localizadas en los departamentos de La Libertad, San Miguel y Santa Ana. Del total de PYMES, el 62% se dedican al comercio, el 27% a los servicios y el 11% restante a la industria (FUNDAPYME, 2003).

Existe la percepción generalizada respecto a que la falta de una política de promoción y defensa de la competencia libre y leal constituye uno de los principales escollos institucionales para el desarrollo del país.

Cuadro 4.15

**Orden de prioridad de los obstáculos del entorno de las PYMES salvadoreñas.
Año 2002.**

Visión empresarial	Visión de las instituciones de apoyo
Condiciones de la competencia interna	Acceso al financiamiento
Acceso al financiamiento	Condiciones de la competencia interna
Excesiva burocracia estatal	Acceso a mercados externos
Baja calidad y altos costos de servicios básicos	Calificación de los recursos humanos
Dificultades con el sistema impositivo	Dificultades para vender en el sector público

Fuente: FUNDAPYME 2002.

Una encuesta realizada en 2002 por la Fundación Salvadoreña para la Pequeña y la Mediana Empresa (FUNDAPYME, 2002) reportó que el 38% de las PYMES ha hecho uso de servicios de capacitación y sólo el 10% ha utilizado servicios de consultoría, el 62% ha realizado algún tipo de innovación tecnológica, aunque sólo alrededor del 5% ha invertido en alta tecnología. De acuerdo a esa misma encuesta, las cinco principales áreas de obstáculos para su expansión que enfrentan las PYMES son: a) Las condiciones de la competencia interna, dentro de las que destacan prácticas de competencia desleal (i.e. contrabando, dumping) y condiciones impuestas por los grandes clientes y principales proveedores. b) Condiciones de acceso a financiamiento, especialmente en lo que se refiere a tasas de interés, garantías exigidas y evaluación de créditos. c) Excesiva burocracia estatal, expresada en el alto número de trámites exigidos y el excesivo tiempo invertido en su realización, especialmente para las operaciones de importación de bienes. d) Baja calidad y alto costo de servicios de electricidad y telecomunicaciones e infraestructura de aduanas deficiente. Y e) Tasas elevadas de impuestos (sobre la renta y municipales) y excesiva burocratización en el proceso de retención, declaración, pago y devolución del IVA.

Llama la atención, que de estos cinco obstáculos del entorno identificados por las PYMES salvadoreñas, sólo dos de ellos son también considerados como tales por las instituciones de apoyo al sector²⁸ (Cuadro 4.15)

La encuesta empresarial de FUNDAPYME realizada en 2002 también identificó otras áreas críticas para el desarrollo de la competitividad de las PYMES, entre las que se

destacan las siguientes:

a) Niveles moderados de organización gremial y bajos de cooperación inter empresarial. El 61% de las PYMES pertenecen al menos a una organización gremial, pero sólo el 13% participa en algún tipo de red empresarial, aunque el 64% expresa tener disposición de participar en proyectos asociativos. Debido a ello, con frecuencia se pierden oportunidades de mercado al no poderse consolidar volúmenes de oferta atractivos o no se aprovechan complementariedades que podrían contribuir a mejorar la competitividad.

b) Escaso aprovechamiento del proceso de apertura comercial y los TLC vigentes, combinado con altas expectativas ante el TLC con los Estados Unidos. Con relación al proceso de apertura comercial, el 36% de las PYMES expresa no haber tenido ningún impacto, un 30% reporta que el efecto ha sido una mayor competencia y un 25% que ha significado una reducción en sus ventas; para un 14%, sin embargo, la apertura ha permitido mejores condiciones de acceso a proveedores, un 10% considera que les ha permitido aumentar sus ventas y un 6% que ha contribuido a bajar sus costos. Con relación a los TLC vigentes (México, República Dominicana y Panamá), un 71% de las PYMES encuestadas manifestó no tener ningún efecto, un 14% expresó que los efectos habían sido positivos y un 11% que habían sido negativos. Finalmente, con relación al TLC con Estados Unidos un 53% de las empresas encuestadas expresa tener expectativas positivas, un 8% tiene expectativas negativas y el 39% restante no tiene ninguna expectativa (Gráfica 4.22).

Escaso aprovechamiento de los servicios de apoyo brindados por el sector público.

Las PYMES reconocen la existencia de servicios de apoyo de parte de diversas entidades gubernamentales. Sin embargo, manifiestan tener poco conocimiento sobre los servicios ofrecidos, dudan de la eficacia de los mismos y consideran que hay poca coordinación entre las acciones de apoyo brindadas por las diferentes entidades.

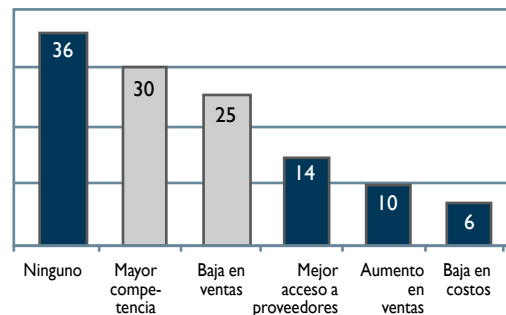
En congruencia con los elementos antes planteados, FUNDAPYME recomienda las siguientes acciones inmediatas para mejorar el entorno de las PYMES salvadoreñas: a) Aprobación de una Ley de Libre Competencia que prevenga o sancione los abusos de posición dominante y las prácticas de competencia desleal. b) Una política nacional para facilitar el acceso a financiamiento de este tipo de empresas que centre su atención en aspectos como garantías, tasa de interés y sistema de evaluación del riesgo. c) Simplificación de diversos trámites administrativos relacionados con el ciclo de vida de las empresas. d) Diseño y

aplicación de una Política Nacional de Transferencia Tecnológica que incluya, dentro de sus componentes, incentivos específicos para la transferencia e innovación en las PYMES. e) Fortalecer el presupuesto gubernamental destinado a las entidades que apoyan a las PYMES, con el objeto de aumentar su cobertura y mejorar la calidad de los servicios prestados. Sobre este punto, se sugiere incluso la promulgación de una Ley de Fomento a las PYME amparada en el Artículo 115 de la Constitución Política. f) Fortalecer las gremiales empresariales de las PYMES, especialmente en su capacidad para proveer servicios para el desarrollo empresarial y en su incidencia en el diseño de políticas públicas. g) Diseñar y dotar de financiamiento a programas de desarrollo económico local que contribuyan a la creación de ventajas competitivas territoriales y ampliar la base empresarial de las PYMES (FUNDAPYME, 2003).

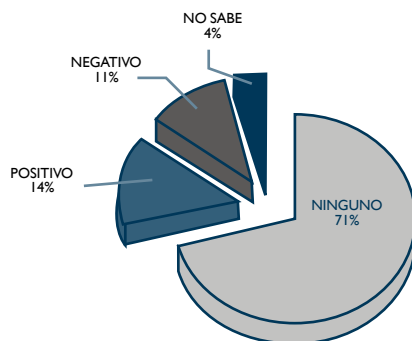
Gráfica 4.22

Impacto de la apertura comercial en las PYMES y efectos y expectativas del TLC con otros países. Año. 2002. (En porcentajes)

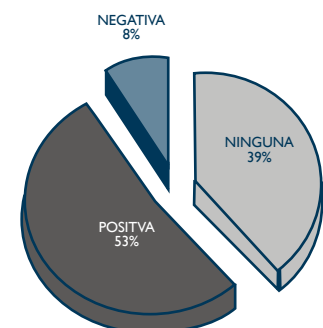
Impacto de la apertura comercial



Efectos de los TLC con otros países



Expectativas ante el TLC con EEUU



Fuente: FUNDAPYME 2002.

La inserción en la globalización no debe entenderse como un objetivo en sí mismo. De lo que se trata es de aprovechar las oportunidades de la globalización para potenciar los niveles de bienestar y contribuir al desarrollo humano. Ello implica, por otra parte, proteger a los sectores sociales más vulnerables de las amenazas y riesgos efectivos que conlleva el proceso globalizador.

Un requisito indispensable para aumentar el nivel de bienestar lo constituye el logro de altas tasas de crecimiento económico sostenido en un marco de equidad. Ello supone consolidar la estabilidad macroeconómica en aquellas áreas en las que el país ha logrado avances, pero también atajar y apuntalar los desequilibrios crecientes que se han ido generando en otras áreas (el sector fiscal y el sector externo, principalmente).

En la parte fiscal, el déficit creciente del sector público no financiero se ha constituido en el talón de Aquiles de la estabilidad macroeconómica en la medida en que, para financiarlo, el gobierno ha incurrido en una espiral de endeudamiento que ha llevado al país en el curso de cuatro años casi al límite prudencial de su capacidad de emisión de deuda pública. Aún asumiendo que las próximas administraciones logren recortes importantes del gasto corriente, la deuda de las pensiones impondrá sobre las finanzas públicas durante por lo menos los siguientes quince años una carga financiera equivalente a 2% del PIB por año. Dada la imposibilidad de cubrir indefinidamente el déficit fiscal mediante la emisión de deuda, es anticipable que más temprano que tarde el país se vea forzado a efectuar una reforma tributaria profunda que garantice los recursos mínimos necesarios para hacerle frente a sus necesidades de gasto.

En tal sentido, es urgente realizar un esfuerzo de concertación entre todos los sectores sociales del país, en virtud del cual se definan compromisos de consenso (un pacto fiscal) sobre el marco básico y los objetivos de la política fiscal, que a su vez permitan definir los mecanismos específicos necesarios para cumplir los compromisos acordados en materia de ingresos y gastos del Estado. La materialización de ese pacto fiscal constituiría un ejemplo de

la necesidad general de trabajar a nivel de país para lograr un consenso amplio en relación al modelo de desarrollo al que se aspira, superando los antagonismos ideológicos basados en posiciones extremas, que frecuentemente han minado las capacidades de la sociedad salvadoreña para construir un país mejor.

En lo que respecta a los desequilibrios del sector externo –cuya manifestación más visible es el déficit creciente de la balanza comercial– no debe perderse de vista que la integración exitosa en la economía global no es resultado únicamente de la política comercial, ni menos aún, de la apertura indiscriminada, sino que depende de un conjunto variado de políticas y factores institucionales. Para lograr que la liberalización comercial produzca aumento de las exportaciones, crecimiento y desarrollo humano, se necesita, además de una gestión macroeconómica sana, una buena infraestructura y provisión de servicios sociales, y dotar al gobierno de un marco institucional apropiado.

Dado un nivel aceptable de estabilidad macroeconómica, la competitividad de una economía se construye en último término a nivel microeconómico. En este ámbito, los estudios más recientes de competitividad han puesto especial énfasis en la importancia de impulsar una política tecnológica, dando incentivos para la investigación y el desarrollo, y promoviendo la colaboración con empresas nacionales y multinacionales en sectores de alta tecnología.²⁹ La carencia de un marco institucional y legal apropiado, la escasez de empresarios que lideren la utilización de tecnología, y la casi inexistencia de fondos para la investigación y el desarrollo han sido en El Salvador barreras importantes para lograr que la tecnología se constituya en una fuente de crecimiento sostenido. Por el lado del sector privado, se deben realizar esfuerzos conjuntos para mejorar la capacidad gerencial y generar incentivos para que los mejores talentos del país se encuentren dentro de las fronteras nacionales y no fuera en economías más desarrolladas.

Un área clave para que países como El Salvador puedan aprovechar mejor las oportunidades de la globalización la constituye el fortalecimiento del clima de inversión, entendido como un entorno de adecuada gobernabilidad económica –control

Para lograr que la liberalización comercial produzca aumento de las exportaciones, crecimiento y desarrollo humano, se necesita, además de una gestión macroeconómica sana, una buena infraestructura, provisión de servicios sociales y dotar al gobierno de un marco institucional apropiado.

de la corrupción, adecuada regulación, burocracias eficientes, cumplimiento de los contratos, y protección de los derechos de propiedad. La conectividad con otros mercados, tanto dentro de un país como globalmente, a través de la infraestructura de transporte y telecomunicaciones, es otro componente clave de un buen clima de inversión.

Ni el logro de la estabilidad macroeconómica ni el fortalecimiento de la competitividad microeconómica podrán por sí mismos, sin embargo, garantizar que el logro de altas tasas de crecimiento y la inserción en la economía global contribuyan a un mayor nivel de bienestar y desarrollo humano. Ello supone replantearse el modelo mismo de crecimiento que, bajo diversas variantes, ha prevalecido históricamente en el país. La idea de que, una vez que la economía alcance altas tasas de crecimiento, todos los sectores sociales del país se verán beneficiados por un efecto rebalse, ha probado ser empíricamente incorrecta. Lograr articular una estrategia de crecimiento alto y sostenido requiere establecer mecanismos explícitos que promuevan el traslado de los frutos del crecimiento hacia quienes menos tienen, contribuyendo así a disminuir los niveles de pobreza y desigualdad existentes. La equidad resulta así no sólo un imperativo ético sino una condición sine qua non para el crecimiento y la eficiencia económica.

Una estrategia efectiva para aprovechar las oportunidades de la globalización en favor de las personas demandaría impulsar una política de fomento de la productividad y del empleo productivo, con énfasis en las MIPYME, así como diseñar y promover una política de reconversión y modernización de los sectores productivos con énfasis en el sector agropecuario. A efecto de reducir las vulnerabilidades que surgen de la dinámica globalizadora, esa estrategia implicaría asimismo promover redes empresariales a través de la integración vertical (subcontratación) y horizontal (conglomerados); impulsar políticas de desarrollo industrial y asociatividad entre las empresas; incentivar una política de ciencia y tecnología basada en una mayor interacción entre las empresas y el sector educativo; y crear o completar mercados en aquellos sectores claves que se consideran incipientes. Para un país como El Salvador,

la promoción de las empresas pequeñas y medianas puede constituir un mecanismo para resguardarse mejor contra los posibles efectos adversos de la globalización y, particularmente, para generar empleo y aumentar los niveles de vida de los sectores sociales más desprotegidos.

Tomando en cuenta que entre los sectores más vulnerables ante la competencia global se encuentran los contingentes de trabajadores menos calificados, es indispensable promover una constante capacitación laboral, con énfasis en los conocimientos técnicos. A nivel más general, para garantizar que la integración a la economía global no genere consecuencias adversas para el desarrollo humano del país, tal proceso debería estar acompañado por políticas que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas (ver Capítulo 3), corrijan la desigual distribución de los activos, los ingresos y el poder; y prevengan la expansión de la inseguridad y la exclusión social. En definitiva, se requeriría de la implementación de una red de protección social que en la práctica ha sido casi inexistente en el país, así como una intervención más decisiva del Estado para gestionar de manera efectiva las oportunidades de la globalización y amortiguar sus amenazas. En particular, es imprescindible mejorar la capacidad de regulación y fiscalización del Estado, sobre todo de los sectores estratégicos.

Para mejorar la competitividad del país también es preciso contar, en el plano político, con instituciones democráticas, un clima de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad; así como acceso a información oportuna y completa por medio de una prensa independiente.

Como un mecanismo específico para operativizar la coordinación de todas las acciones necesarias para sacar el mayor partido de la globalización y minimizar sus efectos adversos, podría establecerse una instancia del tipo de una Secretaría de Planificación, una Comisión Nacional de Planificación, o una dependencia interministerial, dotada de visibilidad, poder y flexibilidad, conocimientos técnicos especializados y capacidad política para ocuparse de los temas de la globalización y lograr encauzar esta fuerza en pro del desarrollo humano del país.

Para que El Salvador pueda aprovechar mejor las oportunidades de la globalización es necesario fortalecer el clima de inversión, mediante el control de la corrupción, la creación de una burocracia eficaz y protección de los derechos de propiedad.

LA RELACIÓN ENTRE EL LIBRE COMERCIO Y EL DESARROLLO HUMANO

Según la teoría económica convencional, el libre comercio aumenta el bienestar de los habitantes de un país porque al proveer la oportunidad de combinar más eficientemente los recursos productivos nacionales: a) se incentiva la innovación, la creatividad y el espíritu empresarial; b) provoca una mayor preocupación de las empresas por los costos, la calidad de los productos y los servicios de mercadeo; c) obliga a los gobiernos a tener una mayor preocupación por la estabilidad macroeconómica y el establecimiento de reglas del juego claras; d) disminuye el desperdicio de recursos en actividades de cabildeo y otras actividades improductivas; y, e) genera condiciones favorables para que los gobiernos se concentren en mejorar la competitividad macroeconómica (educación, capacitación, ciencia y tecnología, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, caminos y carreteras, energía eléctrica, sistemas de almacenamiento, aduanas, embajadas, oficinas de promoción del comercio exterior, etc.).

El comportamiento de algunas empresas en economías abiertas confirmaría esa predicción. Primero, porque aunque la producción a menudo se hace más concentrada (conduciendo a un equilibrio dinámico con menos empresas), la entrada de mayores importaciones propicia un mercado más competitivo y conduce a márgenes menores de precios sobre costos. Segundo, porque hay alguna evidencia de que los derrames tecnológicos del comercio exterior y la inversión extranjera aumentan la productividad de las empresas domésticas. Y tercero, porque puede haber efectos de aprendizaje y umbrales de exportación que generan un ambiente más favorable para el crecimiento de productividad de las empresas domésticas.

Esta apreciación ha sido tan difundida que, justo en el primer párrafo del acuerdo que establece la OMC, se plantea que el

propósito del régimen mundial de comercio impulsado por dicha organización es elevar el nivel de vida y lograr el pleno empleo en todo el mundo, antes incluso que maximizar el comercio. Esto, según Dani Rodrik, se debe a que en la práctica fomentar el desarrollo y maximizar el comercio son vistos como sinónimos por la OMC y los organismos internacionales de financiamiento, confundiendo los medios con los fines (Rodrik, 2001).

Dada la influencia ejercida por esos organismos, no debe extrañar, por lo tanto, que una de las manifestaciones más visibles de la ola más reciente de globalización la constituya precisamente el incremento de la apertura de los países subdesarrollados al comercio exterior y la inversión extranjera.

Las evaluaciones realizadas recientemente señalan, sin embargo, que no existen evidencias convincentes que sugieran que la liberalización comercial esté asociada con el subsiguiente crecimiento económico (Rodríguez y Rodrik, 2001). Llama la atención que entre los nuevos “globalizadores”, junto a países como México, Chile, Brasil y la India, haya también algunos como China y Vietnam quienes, si bien han introducido reformas de mercado, se encuentran muy lejos de contar con un régimen comercial liberal.

Además, hay otros, tales como la mayoría de países que integraron a la antigua Unión Soviética, quienes pese a haber liberalizado sus economías, se encuentran en peligro de quedar marginados de la economía global. En esos países no sólo ha estado cayendo el ingreso --y aumentando la pobreza--, sino que además ahora participan menos en el comercio internacional que hace veinte años. En buena medida, ésto es resultado de políticas inadecuadas, infraestructura deficiente e instituciones débiles, lo cual sugiere que la integración global exitosa requiere no solamente de apertura al comercio y a la inversión extranjera, sino también de acciones complementarias en un amplio rango de áreas.

La integración global exitosa requiere no solamente de apertura al comercio y a la inversión extranjera, sino también de acciones complementarias en un amplio rango de áreas.

Al revisar la historia resulta ilustrativo que prácticamente todos los países que ahora son desarrollados, en sus etapas iniciales crecieron sostenidamente protegiendo sus mercados con barreras arancelarias y no arancelarias. La norma más bien ha sido que los países dismantelan las restricciones comerciales a medida que se enriquecen.

Lo anterior tampoco significa que, como regla, la protección comercial sea inherentemente preferible al libre comercio. De hecho, un aspecto sumamente importante de tener en cuenta al momento de diseñar estrategias de desarrollo para un país como El Salvador, es que el tamaño reducido de su economía le impone grandes limitaciones como las siguientes:

- No posee poder de mercado. Es decir, es tomadora de precios en los mercados mundiales.

- El tamaño del mercado interno (y aún si se agrega el de todos los países centroamericanos) es tan pequeño y fragmentado, que no permite aprovechar economías de escala significativas o economías de especialización.

- Tampoco permite la producción eficiente de algunos bienes y servicios no transables (i.e. telecomunicaciones, servicios financieros, servicios portuarios), que son insumos críticos en la producción de los bienes transables.

- Finalmente, la cantidad de cuadros técnicos provistos de capacitación, habilidades y experiencias para manejar internacionalmente empresas competitivas y/o para diseñar e implementar una amplia variedad de nuevas políticas, negociar acuerdos de libre comercio y proveer liderazgo a un conjunto nuevo de organizaciones, es pequeña.

La necesidad de edificar un sector exportador sólido y de atraer volúmenes crecientes de inversión extranjera directa, por lo tanto, son objetivos nacionales sobre los que en El Salvador no existen mayores cuestionamientos. El problema radica en encontrar el marco de políticas públicas o “estrategias de inversión” capaces de desatar un proceso de crecimiento económico, que a su vez permita un círculo virtuoso de desarrollo institucional y más crecimiento (Rodrik, 1999)

Algo que sí parece claro es que ningún país se ha desarrollado por el simple hecho de

abrirse al comercio y a la inversión extranjera. El éxito de los “nuevos globalizadores” reside en que han sabido combinar las oportunidades ofrecidas por los mercados mundiales con una estrategia nacional de inversión y de creación de instituciones para estimular a los empresarios nacionales y extranjeros.

Esta apreciación es compartida por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) cuando sostiene que “los países que han tenido éxito en la edificación de un sector exportador sólido y logrado atraer fuertes volúmenes de inversión extranjera directa, han realizado enormes esfuerzos, concentrados en cumplir ciertos requisitos sin los cuales dichos objetivos, aunque deseables por todos, no pasan de ser ilusorios” (ANEP, 2000).

ANEP incluso se atreve a plantear los siguientes requisitos para tener éxito en la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa: a) que el país cuente con una visión de futuro u horizonte que permita darle dirección al proceso de transformaciones económicas, políticas y sociales asociadas al desarrollo; b) que los diferentes sectores (líderes políticos, empresarios, trabajadores y burócratas) estén en sintonía y comprometidos con la visión de futuro y el rumbo asumidos por el país; c) un adecuado reconocimiento de las ventajas competitivas actuales y potenciales del país; d) fortalecimiento de las instituciones a fin de restarle espacio a la improvisación y cederlo a la previsión de mediano y largo plazo; y, e) reducir los costos de producir en el país, elevando la eficiencia a estándares internacionales en sectores estratégicos tales como agua, energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte colectivo, sistema financiero y transferencia de tecnología.

En resumen, podría concluirse que el régimen comercial más favorable para el desarrollo de países pobres, como El Salvador, no es aquel que se limita a mejorar el acceso a los mercados de los países industrializados, sino el que permite experimentar con medidas institucionales y deja espacio para crear soluciones propias, posiblemente divergentes, ante los obstáculos de desarrollo que se puedan presentar (Rodrik, 2001).

El régimen comercial más favorable para el desarrollo de países pobres, como El Salvador, no es aquel que se limita a mejorar el acceso a los mercados de los países industrializados, sino el que permite experimentar con medidas institucionales y deja espacio para crear soluciones propias.

SOBRE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS.

Hasta 1989, la mayoría de acuerdos comerciales vigentes en El Salvador se caracterizaban por ser unilaterales, en el sentido que contenían un conjunto de preferencias comerciales (principalmente de tipo arancelario) otorgadas al país con el propósito de estimular su oferta de exportación. Los principales acuerdos comerciales de ese tipo eran: el Sistema Generalizado de Preferencias con Estados Unidos (SGP-USA), la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI), el Sistema Generalizado de Preferencias con Canadá (SGP-Canadá), el Sistema Generalizado de Preferencias con la Unión Europea (SGP-UE), el Acuerdo de Alcance Parcial con México (AAP-México), el Acuerdo de Alcance Parcial con Colombia (AAP-Colombia) y el Acuerdo de Alcance Parcial con Venezuela (AAP-Venezuela). En términos jurídicos, también se encontraba vigente un acuerdo plurilateral, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA), pero que en la práctica no era respetado por ningún país centroamericano, aunque formalmente ninguno de ellos lo había denunciado. El Tratado de Libre Comercio e Intercambio Preferencial El Salvador-Panamá (TLCIP El Salvador-Panamá), fue una excepción. Este tratado tenía un carácter bilateral, en tanto otorgaba preferencias comerciales a ambos países, si bien para un número limitado de bienes. Esta situación, comenzó a cambiar a partir de 1989, con la puesta en marcha de un programa de reformas económicas que pretendía reorientar la economía hacia el exterior, hacerla más competitiva internacionalmente y establecer reglas neutrales para todos los agentes económicos. En el caso de la política comercial, el énfasis de este programa inicialmente estuvo concentrado en la desgravación arancelaria y en el desmantelamiento de las barreras no arancelarias. Posteriormente, la liberalización comercial comenzó a incluir otras áreas tales como la reactivación del proceso de integración económica centroamericana; la adhesión al GATT y la participación en las negociaciones que dieron origen a la OMC; la participación activa en las negociaciones tendientes a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); hasta culminar con la negociación de Tratados de Libre Comercio e Inversión con diversos países tales como México,

Chile, República Dominicana, Panamá y los que se encuentran en proceso de negociación con Estados Unidos y Canadá.

Para el gobierno de El Salvador la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC) e inversión con los socios comerciales más importantes del país, es fundamental para mejorar la calidad de vida de las familias salvadoreñas, debido a que se asume que su impacto será positivo en atraer inversiones, aumentar las exportaciones, y crear mayores y mejores empleos.¹ El supuesto en el que se fundamenta esta percepción es que los inversionistas van a instalar sus empresas preferentemente en aquellos países donde puedan manufacturar sus productos al más bajo costo, ganando acceso al mercado más amplio y, a la vez, enfrentando la menor incertidumbre con respecto al acceso a los mercados globales. Aparentemente, esto se facilitaría mediante la suscripción de acuerdos comerciales, especialmente si los mismos se suscriben con los países de mercados más grandes. Esta percepción coincide plenamente con la que promueve la OMC, que ha convertido al comercio en el lente a través del cual se percibe al desarrollo, en vez de ser al revés (Rodrik, 2001).

Dentro de esta perspectiva, el TLC con los Estados Unidos se mira como la “gran apuesta del país”, por cuanto permitiría: a) convertir a El Salvador y a la región centroamericana en un espacio más atractivo para los inversionistas, a partir de la posibilidad de tener acceso en condiciones preferenciales al mercado más grande del mundo; y, b) utilizar los compromisos como un marco para una serie de reformas institucionales requeridas para instaurar en el país un sistema de reglas del juego claras, que inciten a los agentes económicos a participar activamente en las distintas tareas que exige el desarrollo.

Lo anterior, se vería reforzado por el hecho de que El Salvador y toda Centroamérica han fortalecido durante los últimos años sus capacidades de inserción a la economía mundial a través de cuatro dinámicas: las exportaciones de productos no tradicionales, la maquila, las migraciones y el turismo (Cuadro 5.1). Como resultado de ello, Centroamérica habría dejado de ser la región exclusivamente agro-exportadora conocida como ‘economía postre’ (exportadora de café, azúcar, ron) y se habría diversificado en al menos estas cuatro dinámicas (Orozco, 2002).

Para el gobierno de El Salvador la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC) e inversión con los socios comerciales más importantes del país, es fundamental para mejorar la calidad de vida de las familias salvadoreñas.

Cuadro 5.1

Centro América en la Economía Global. Año 2000 (En millones de US\$)

Sector	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Remesas (R)	560.1	1,750.7	409.1	600.0	43.2
Exportaciones de mercancías (X)	2,276.2	1,332.3	698.5	522.8	4,643.2
Maquila neta	373.8	456.3	623.5	102.2	1,221.8
Asistencia Oficial para el Desarrollo	264.0	180.0	449.0	562.0	12.0
Turismo					
Internacional	518.0	254.0	240.0	116.0	1,102.0
PIB	18,988.0	13,211.0	5,932.0	2,396.0	15,851.0
Total sectores/PIB (en %)	21%	30%	41%	79%	44%

Fuente: Tomado de (Orozco, 2002).

Para el caso concreto de El Salvador, según Orozco, la clave de la negociación de un TLC con Estados Unidos estaría en: a) profundizar el acceso de un mayor número de productos no tradicionales; b) preservar y ampliar los beneficios ofrecidos por la ICC, transformando la inversión temporal de maquila en una penetración industrial permanente de las compañías norteamericanas; y, c) ampliar la capacidad de absorber cualquier tipo de inversión, para lo cual es fundamental que la integración regional se profundice (Orozco, 2002).

Otros argumentos con frecuencia señalados en favor del TLC con Estados Unidos son los siguientes: a) a cambio del acceso a un mercado de un poco más de US\$ 14 mil millones, se podrá acceder a mercados de más de US\$ 10,000,000 millones; b) casi todas las concesiones comerciales que los países centroamericanos podrían otorgar a Estados Unidos ya se han otorgado a otros países como México, Chile, República Dominicana y Panamá; c) a diferencia de los TLC suscritos con esos países, en este caso sí existen fuertes complementariedades productivas, ya que Estados Unidos es, de lejos, el socio comercial más importante de todos los países centroamericanos (Cuadro 5.2); d) el mercado de los Estados Unidos es conocido por la comunidad empresarial salvadoreña, además de que se cuenta con abundante

información sobre su régimen comercial; e) se lograría una paridad completa con respecto a Canadá y a México en el acceso al mercado de ese país; y, f) se cuenta con un mercado semicautivo importante, debido que en ese país residen alrededor de 2 millones de personas de origen salvadoreño. Esto ha dado lugar a una demanda creciente de productos de “consumo étnico” tales como marañón, jocotes, mango, mamey, zapote, níspero, nance, paca-ya, chipilín, loroco, flor de izote, hoja de plátano, frijol rojo, chile en pasta y salsa, dulce de panela, horchata y shuco en polvo, chocolate en tablilla, quesos, carne de garrobo, sopas (de mondongo y gallina india en lata), semilla de marañón, tamales, plantas medicinales, tuzas, artesanías de barro y madera (Cuadro 5.3).

Según Sebastián Edwards, ex Economista Jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, el TLC con Estados Unidos hizo posible que “México dejara de ser] parte del ciclo económico de América Latina, para ser parte del ciclo económico de Estados Unidos, lo cual es conveniente.”² Para este economista algo similar podría ocurrir con los países centroamericanos luego de concretarse el TLC.

Sin restar valor a estas apreciaciones, es importante tener en cuenta que los tratados de libre comercio no son buenos ni malos por sí solos. Al igual que cualquier otro marco de políticas públicas, ofrecen

Cuadro 5.2
Centroamérica: exportaciones por país, según destino^{1/} . Año 2001.
(Millones de US\$ corrientes y en porcentaje)

	Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Valores Absolutos						
Estados Unidos	11,087	2,886	1,881	2,589	3,126	605
Centroamérica	2,831	662	723	1,060	211	175
Otros	3,345	2,529	991	1,770	541	345
Total	17,263	6,077	3,595	5,419	3,878	1,125
Porcentajes						
Estados Unidos	64.2	47.5	52.3	47.8	80.6	53.8
Centroamérica	16.4	10.9	20.1	19.6	5.4	15.6
Otros	19.4	41.6	27.6	32.7	14.0	30.7
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^{1/}Las exportaciones a los Estados Unidos incluyen maquila y costos de transporte; el resto de exportaciones no incluye costos de transporte. Fuente: BCR

oportunidades y riesgos, y, por consiguiente, ganadores y perdedores. En realidad, sus resultados finales dependerán principalmente de aspectos tales como: a) el nivel de consulta y participación que tengan los sectores cuyos intereses estén en juego; b) la claridad con la que se definan los objetivos perseguidos; c) la eficacia con la que se negocie; d) la congruencia entre los objetivos perseguidos y los resultados obtenidos en la negociación; e) la forma cómo se administren los compromisos negociados; y, f) la coherencia que tenga el Tratado a negociar con la estrategia nacional de desarrollo (si existe) que se esté impulsando.

La información del Cuadro 5.4, relativa al comportamiento de las importaciones y las exportaciones de El Salvador con los tres países con los que en 2002 tenía vigente un TLC, constituye una excelente evidencia al respecto. Obsérvese que en el caso de Chile las exportaciones después de un año de entrar en vigencia el TLC lejos de aumentar disminuyeron, mientras que las importaciones aumentaron sensiblemente; en México las exportaciones aumentaron y las importaciones disminuyeron; y, finalmente, en República Dominicana aumentaron tanto las exportaciones como las importaciones. Un año representa un período demasiado corto para sacar conclusiones definitivas; pero, en todo caso, las cifras estarían indicando que al

menos uno de los TLC vigentes (el suscrito con Chile) no le ha reportando ningún beneficio a El Salvador.

Cuadro 5.3
Consumo actual de otros productos salvadoreños

Producto	Consumo semanal
Tamal enlatado (lata)	0.09
Frijoles enlatados (lata)	0.67
Frijoles blancos (lb.)	0.51
Chipilín (lb.)	0.22
Hoja de mora (lb.)	0.11
Verdolaga (lb.)	0.15
Flor de izote (lb.)	0.40
Pito (lb.)	0.23
Semilla de paterna (lb.)	0.17
Quesadilla de queso (paquete)	1.31
Torta de yema (paquete)	0.37
Salpor (lb.)	0.32
Dulce de mazapán (lb.)	0.11
Quebra dientes (lb.)	0.18
Conserva de coco (lb.)	0.35
Dulce de panela (lb.)	0.36
Total de quesos (lb.)	3.81
Queso blando (lb.)	0.77
Queso capita (lb.)	0.55
Queso morolique (lb.)	0.24
Quesillo (achiclado) (lb.)	0.51
Cebada (lb.)	0.34
Chilate (lb.)	0.34
Atol shuco (lb.)	0.35
Atol de elote (lb.)	0.26

Fuente: Centro de Desarrollo Agrícola y Rural de Iowa State University (2001) Consumo salvadoreño de productos étnicos en los Estados Unidos.

Cuadro 5.4

**Comercio de El Salvador con países con Tratados de Libre Comercio vigentes
(Millones de US\$ y tasas de crecimiento)**

	2002	2001	Variación absoluta	Variación relativa
I. Exportaciones	53.0	38.9	14.1	36.2
México	31.9	24.6	7.3	29.7
Rep. Dominicana	20.8	12.4	8.4	67.7
Chile	0.3	1.9	-1.6	-84.2
II. Importaciones	317.2	329.5	-12.3	-3.7
México	293.1	312.4	-19.3	-6.2
Rep. Dominicana	1.8	1.3	0.5	38.5
Chile	22.3	15.8	6.5	41.1
III. Saldo (I-II)	-264.2	-290.6	26.4	-9.1
México	-261.2	-287.8	26.6	-9.2
Rep. Dominicana	19.0	11.1	7.9	71.2
Chile	-22.0	-13.9	-8.1	58.3

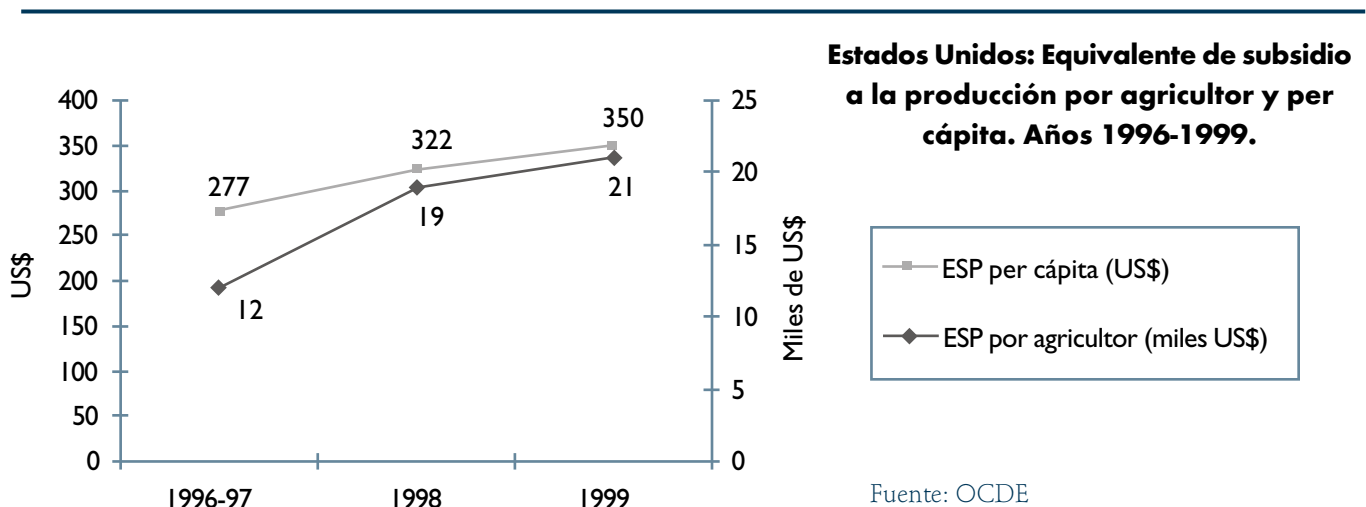
Fuente: BCR

En el caso del TLC con Estados Unidos la mayoría de análisis³ advierten la importancia de tener en cuenta riesgos y desafíos tales como los siguientes:

a) El riesgo que se profundice aún más la crisis del sector agropecuario al aumentar exponencialmente las importaciones, especialmente de aquellos productos que reciben más apoyos internos y subsidios en los Estados Unidos (Cuadro 5.5). Además, Estados Unidos, contrariamente a lo esperado, ha aumentado los subsidios agrícolas

luego de finalizada la Ronda Uruguay que dio origen a la OMC. Para 1999, cada consumidor estadounidense contribuía con US\$ 350 anuales para financiar la política agrícola, lo cual suponía que, cada productor recibía, en promedio, el equivalente de US\$ 21,000 anuales por el simple hecho de dedicarse a actividades agropecuarias (Gráfico 5.1). El monto de estos subsidios aumentó todavía más, luego de entrar en vigencia el *2002 Farm Act*.

Gráfico 5.1



Cuadro 5.5

Destino y origen de los subsidios agrícolas en los países de la OCDE (En miles de millones de US\$)

	Estados Unidos	Unión Europea	Japón	OCDE
Destino de los subsidios				
Consumidores	21.4	3.8	0.1	26.2
Servicios generales	22.8	9.6	12.7	55.1
Productores	51.3	99.3	52.0	248.3
Total	95.5	112.7	64.8	329.6
Destino de los subsidios por rubro				
Maíz	8.3	2.7		12.9
Carnes	2.6	34.0	4.1	47.3
Lácteos	12.4	16.7	4.9	42.1
Arroz	0.7	0.2	18.0	26.4
Trigo	4.9	9.5	0.8	17.3
Otros	22.3	36.2	24.1	102.2
Proveniencia de los subsidios				
Apoyos internos	32.6	38.5	5.0	88.2
Protección en frontera	18.7	60.9	47.0	160.1

Fuente: OCDE (2002)

b) Dos temas cruciales en las negociaciones también son las normas técnicas y las normas sanitarias y fitosanitarias. De acuerdo a encuestas realizadas en los Estados Unidos entre población salvadoreña de emigrantes, existen tres principales razones por las que no consumen alimentos de origen nacional: porque no están disponibles en el mercado (64.5%), por la mala calidad de los disponibles (37.4%), y porque son demasiado caros (34%). Las tres razones están de una u otra manera relacionadas con los problemas de acceso que tienen los productos salvadoreños, como consecuencia de la poca atención que se ha brindado a los aspectos técnicos y a las normas sanitarias y fitosanitarias. Una buena negociación, por lo tanto, debería de contribuir a evitar que las disposiciones de los Estados Unidos en dichas áreas se conviertan en obstáculos encubiertos al comercio, y que más bien ayuden a obtener cooperación técnica y financiera para adaptar nuestra oferta exportable a los patrones sanitarios y fitosanitarios de dicho país. De lo contrario, el resultado final será que en teoría tendremos libre acceso en ciertos productos en los que poseemos oferta exportable, pero en la práctica no podremos entrar.

c) Otro desafío importante es la necesidad de definir una posición sobre el tratamiento de los temas ambientales y laborales. Los países desarrollados, y los Estados Unidos en particular, han venido presionando en los últimos años para que los acuerdos comerciales contengan compromisos vinculantes entre comercio y medio ambiente. Hasta ahora, los países en desarrollo han sabido resistir a tales presiones, argumentando que los países desarrollados realmente lo que buscan es el derecho de aplicar medidas compensatorias contra lo que ellos califican como "dumping social" o "dumping ambiental". Una negociación apresurada, sin embargo, podría conducir a que Centroamérica aceptara la inclusión de tal tipo de disposiciones, lo que además de disminuir los flujos de comercio e inversión esperados, constituiría un mal precedente para las negociaciones comerciales entre países desarrollados y países en desarrollo.

d) La necesidad de disminuir las enormes asimetrías existentes con relación al marco institucional responsable de negociar y administrar los acuerdos comerciales, es un desafío que no se puede desdeñar. Para que un tratado produzca los resultados deseados, es necesario que se negocie en

condiciones favorables y se sepa administrar. De lo contrario, las oportunidades y ventajas esperadas corren el peligro de diluirse, al mismo tiempo que se acrecientan las amenazas.

e) Un desafío adicional está relacionado con la necesidad de evitar que el Tratado debilite aún más el ya endeble proceso de integración regional. El hecho de que Estados Unidos haya optado por hacer una sola negociación con los cinco países es, en principio, una señal favorable. Sin embargo, habrá que esperar los compromisos finales en ciertos temas sensibles, ya que, tal como veremos más adelante, más allá del discurso retórico, la integración ha dejado de ser un tema prioritario para todos los países centroamericanos.

f) Otro de los retos consiste en crear condiciones institucionales apropiadas para que las pequeñas y micro empresas puedan beneficiarse de las oportunidades derivadas del Tratado, ampliando el volumen y la rentabilidad de una diversidad de actividades que ya desarrollan por canales informales.

g) Tratándose de un proceso en el que, inevitablemente, además de sectores ganadores, habrá también perdedores, debería considerarse como un desafío la incorporación, dentro del acuerdo, de una “cláusula social” que permita asignar fondos que compensen a los sectores que resulten afectados.

El desafío mayor, sin embargo, consiste en hacer del tratado una auténtica política de Estado articulada dentro de una estrategia o plan nacional de desarrollo, capaz de desatar un círculo virtuoso de crecimiento económico y desarrollo humano. Un aspecto que ayudaría enormemente a enfrentar este desafío es asegurar que el TLC que se negocie goce del mayor respaldo posible. Además, por el hecho mismo que el TLC se está impulsando en un momento en el que el país todavía no cuenta con una “estrategia de inversión” o un Plan Nacional de Desarrollo claramente definido y consensuado, sería de mucha utilidad racionalizar las expectativas sobre los resultados esperados. Esto contribuiría a evitar que ocurra con esta política, que algunos denominan “la última esperanza del neoliberalismo en El Salvador”, lo mismo que ya ocurrió con

otras políticas tales como el ajuste estructural, las privatizaciones y la dolarización, las cuales en su momento fueron presentadas como panaceas para el desarrollo nacional, pero cuyos resultados, sin ser necesariamente adversos, distan mucho de las expectativas generadas.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU CONTRIBUCIÓN EN LA POLÍTICA COMERCIAL DE EL SALVADOR

El desarrollo humano no se limita a tratar de colocar al servicio de las personas los frutos de la actividad económica. Adicionalmente, exige que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas (PNUD, 1993). La formulación de políticas públicas a puertas cerradas viola el derecho a la participación política, y vuelve susceptible el proceso a la influencia del cabildeo a favor de intereses particulares. De ahí que si el TLC es concebido como la “gran apuesta de país” es indispensable que el Estado desarrolle los mayores esfuerzos posibles para asegurar la participación de los diversos sectores de la vida nacional, especialmente, de aquellos cuyos intereses se verán directamente afectados.

OPINIONES DE DIVERSOS SECTORES SOBRE LA POLÍTICA COMERCIAL

En un estudio recientemente realizado (CIEN, 2002) se resumen los resultados de las opiniones sobre la política comercial externa de El Salvador obtenidas a partir de entrevistas sostenidas con representantes de los sectores gubernamental, empresarial, político, social (sociedad civil) y académico.

La mayoría de personas entrevistadas opinó que consideraban que dicha política no era integral, que carecía de una visión de largo plazo y de instrumentos para su efectiva aplicación, y que adolecía de la falta de participación de varios sectores productivos y de la sociedad civil. Algunas personas también indicaron que consideraban que en las negociaciones comerciales internacionales han predominado criterios políticos, por encima de un enfoque estratégico (FODA) de los objetivos comerciales del país. Asimismo, opinan que los recursos son, en términos generales,

El desarrollo humano no se limita a tratar de colocar al servicio de las personas los frutos de la actividad económica. Adicionalmente, exige que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas.

exiguos y que, en ciertos casos, hay debilidades en capacitación y formación. Debido a esto, consideran inconveniente tener de manera paralela varios frentes de negociación y sugieren establecer una agenda que permita llevar a cabo negociaciones predeterminadas con una estrategia.

Las personas entrevistadas también coincidieron en la necesidad de disponer de una mayor información sobre los TLC's, sobre todo para el sector empresarial, y de manera particular para los pequeños y medianos productores. Opinan que, pese a la suscripción de distintos TLC's, no existe una estrategia operativa por parte del sector privado para aprovechar y enfrentar la apertura. Algunas criticaron la falta de preparación gerencial y de comprensión de lo que está aconteciendo en el ámbito internacional en materia de comercio, así como la falta de alianzas estratégicas y asociatividad entre las empresas. Consideran que estos problemas deberían ser abordados de manera oportuna para poder aprovechar mejor las oportunidades de mercado obtenidas a través de los TLCs.

A diferencia de lo observado en otros países de la región, algunas personas entrevistadas señalaron que en El Salvador han existido lineamientos y acciones relativamente definidas con respecto a una política de apertura comercial. Ello habría permitido implementar algunas reformas institucionales y nuevos mecanismos que han mejorado de cierta manera el posicionamiento competitivo y la promoción del país. Asimismo, opinan que en comparación con otros países vecinos, El Salvador goza de más unidad de criterio y enfoque, y de mayor coordinación entre los sectores públicos y privados. También consideran que el gobierno salvadoreño está jugando un papel de liderazgo en varios asuntos de naturaleza regional.

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

La participación del sector privado en las negociaciones comerciales internacionales se lleva a cabo por tres vías: la primera, a través del cabildeo que las empresas y subsectores económicos efectúan de forma directa ante diferentes entidades o dependencias que integran el marco institucional

gubernamental responsable de la definición y administración de la política comercial; la segunda es el cabildeo realizado a través de las gremiales del sector privado, tales como la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CCIES), la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMA-GRO) y la Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT); y la tercera es a través de la Oficina de Apoyo al Sector Productivo para las Negociaciones Comerciales Internacionales (ODASP), que es una instancia técnica creada en 1993 por las gremiales empresariales más importantes, con el propósito de coordinar las peticiones, propuestas y consultas de los subsectores y ramas económicas ante las diferentes negociaciones.

Hasta antes de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, la ODASP sólo representaba a las cinco gremiales más grandes de la ANEP. Ahora, sin embargo, trabaja con las 37 gremiales empresariales aglutinadas en dicha organización. Además, debido a que la negociación con Estados Unidos es de carácter regional, la ODASP también tiene la responsabilidad de tratar de armonizar los planteamientos de los subsectores productivos nacionales con los de sus homólogos de los otros países centroamericanos.

Con la ODASP, el sector empresarial dispone de una estructura paralela a la del gobierno en materia de negociaciones comerciales internacionales, que le permite sostener una comunicación directa y permanente a diferentes niveles: con los órganos directivos de las gremiales con el despacho ministerial; con el jefe de equipo negociador oficial; y con los negociadores gubernamentales en las distintas mesas. La ODASP ha contratado además un equipo de consultores con influencias y contactos en las diversas dependencias del gobierno estadounidense, así como en los sectores empresarial y laboral de dicho país.

A raíz del TLC con los Estados Unidos, en El Salvador, al igual que en otros países de la región, también se ha creado el Consejo Empresarial Nacional (CEN) constituido por tres miembros: ANEP/ODASP, FUSADES y la Cámara Americana de Comercio (AMCHAM), cada uno de los cuales tiene funciones bien definidas.

A diferencia de lo observado en otros países de la región, algunas personas entrevistadas señalaron que en El Salvador han existido lineamientos y acciones relativamente definidas con respecto a una política de apertura comercial.

ANEP/ODASP está encargada de las consultas con los sectores privados; FUSADES, de realizar los análisis y estudios requeridos para fundamentar la estrategia y las posiciones de negociación; mientras que AMCHAM está a cargo de las actividades de cabildeo ante el gobierno y los sectores empresarial y laboral de los Estados Unidos.

Por último, es importante señalar que ANEP, junto a las organizaciones cúpula del resto de países centroamericanos, también ha creado el Consejo Empresarial Centroamericano (CECA) con el propósito de promover las relaciones entre los sectores privados de la región y de apoyar el desarrollo de las negociaciones comerciales internacionales.

PARTICIPACIÓN DEL RESTO DE LA SOCIEDAD

Antes de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, el único sector de la sociedad civil que contaba con un espacio de participación en el desarrollo de las negociaciones comerciales internacionales era el sector empresarial organizado alrededor de ANEP/ODASP. El resto de la sociedad no participaba, ni era informado sobre los resultados de las negociaciones.

A partir de la III Ronda de Negociaciones del TLC con Estados Unidos (San Salvador, 31 de marzo al 4 de abril de 2003), sin embargo, se comenzaron a abrir ciertos espacios de participación para la sociedad civil salvadoreña. La Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (Iniciativa CID), que aglutina a una diversidad de organizaciones centroamericanas de pequeños productores agropecuarios; micro, pequeña y mediana empresa; organizaciones que trabajan con el sector maquila; sindicatos; universidades; centros de investigación y ONGs promotoras del desarrollo, fueron invitadas a integrarse en el “cuarto de al lado” y a participar en las reuniones preparatorias de cada ronda de negociaciones. De manera adicional, los ministerios de Economía y de Agricultura y ODASP han estado realizando invitaciones generales para dar a conocer los avances en las negociaciones y recibir opiniones de los sectores de la sociedad civil interesados. Con todo, la participación ha sido bastante limitada, además de que han existido señalamientos, incluso por parte

de los propios subsectores empresariales, sobre el hermetismo y la falta de transparencia con que son tratadas las posiciones oficiales en ciertos temas y productos considerados claves dentro de la negociación.

Muy importantes son, en este sentido, las razones aducidas por la Iniciativa CID para justificar su propuesta de “moratoria” en el desarrollo de las negociaciones hecha durante la V Ronda de Negociaciones (Tegucigalpa, 16-20 de Junio de 2003) y reiterada luego de la VI Ronda de Negociaciones (Nueva Orleans, 28 de Julio al 1 de Agosto de 2003). A juicio de la Iniciativa CID, es necesario hacer un “alto en el camino”, para: a) rediseñar los limitados esquemas de participación que permite el actual proceso de negociación; la Iniciativa CID considera que los espacios de participación utilizados no son serios ni transparentes, debido a que la información que se le proporciona en el *cuarto de al lado* es demasiado general y no ofrece respuestas ni tratamiento alguno a las propuestas que ha estado formulando; b) incorporar en los textos de los acuerdos de cada mesa el principio de asimetría, estableciendo el trato especial y diferenciado que recibirán las partes de menor desarrollo relativo; c) realizar estudios de impacto que permitan fundamentar las posiciones de negociación sobre los rubros de mayor interés para las economías centroamericanas; y, d) fortalecer las posiciones centroamericanas mediante la elaboración de una estrategia regional de negociación y la consolidación del arancel externo común, ya que además de estar perdiendo las preferencias arancelarias a través del SGP y el CBI como piso de la negociación, se estarían haciendo concesiones anticipadas en áreas claves como inversión, servicios, propiedad intelectual, tema laboral y ambiental (Iniciativa CID, 2003). De no hacerse el “alto en el camino”, la Iniciativa CID advierte que se corre el riesgo que TLC con los Estados Unidos traiga más costos que beneficios a los países centroamericanos.

Por último, es importante señalar que en El Salvador también existen sectores que de forma deliberada no participan, porque se oponen rotundamente a las negociaciones de un TLC con los Estados Unidos (SINTI TECHAN, 2003). De acuerdo a estos sectores los TLC “responden a una enfoque eminentemente mercantil, que

Antes de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, el único sector de la sociedad civil que contaba con un espacio de participación en el desarrollo de las negociaciones comerciales internacionales era el sector empresarial.

ubica el valor superior de las cosas en la ganancia y no en la calidad de vida de la población, ni en la protección del medio ambiente; garantizan absoluta libertad y derechos a los inversionistas extranjeros; limitan a los gobiernos de la región a impulsar estrategias de desarrollo y; entregan la soberanía de nuestros pueblos a manos de las corporaciones transnacionales". Estos sectores son de la opinión que el TLC con los Estados Unidos producirá los siguientes resultados: a) promoverá la privatización de bienes y servicios públicos; b) generará desempleo, especialmente femenino; c) obstaculizará aún más la migración hacia Estados Unidos; d) destruirá la economía agrícola; e) provocará destrucción del medio ambiente y la biodiversidad; y, f) aumentará la pobreza y la desigualdad.

EL PAPEL DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA

El tema de la integración económica centroamericana, aunque cada vez tenga menos interés para las personas del mundo académico y la investigación, ha sido considerado como uno de los pilares indispensables para el desarrollo salvadoreño.

AUGE Y CRISIS DEL PROCESO INTEGRACIONISTA

Cuando en 1960 se suscribió el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, la tesis predominante era que la integración regional constituía una especie de mecanismo complementario del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (MISI) entonces impulsado. El propósito fundamental que se le asignaba a la integración consistía en proteger a las "industrias nacientes" de la región de la competencia que representaban las industrias ya maduras de los países desarrollados, caracterizadas por operar con niveles más altos de productividad y progreso técnico.

Hasta finales de los años setenta, los resultados arrojados por la combinación del MISI y el proceso integracionista fueron bastante satisfactorios. El país creció a una tasa promedio anual de más de 5%; se incrementaron de manera notoria las exportaciones regionales; se mejoró y amplió la red centroamericana de transporte y comunicaciones; se construyó un aparato industrial que contribuyó a diversificar la estructura productiva, generándose las

primeras experiencias de encadenamientos productivos y de economías de escala. Adicionalmente, se modernizó el sistema financiero, incrementándose de forma sustancial su capacidad de intermediación; se ensancharon las capas medias urbanas aumentando la dimensión del mercado interno; surgieron nuevas empresas especializadas en el abastecimiento del mercado local y regional que luego adquirieron capacidad para comenzar a exportar a mercados extrarregionales; y se establecieron vínculos interempresariales e interinstitucionales que han sido claves para mantener unida a la región, aún en aquellos períodos en que se creía que el esfuerzo integracionista estaba perdido (Pleitez, 2003).

En los años ochenta, sin embargo, el conflicto armado y la creciente internacionalización de los procesos productivos, comerciales y financieros provocada por la globalización, erosionaron la eficacia de las políticas económicas hasta entonces aplicadas. Esos años también fueron difíciles para la integración regional. Aunque ningún país denunció formalmente el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, lo cierto es que todos lo violaron, llegando incluso a romper la frágil zona de libre comercio que había sido creada. Como consecuencia de ello, el comercio intrarregional se redujo de \$1,100 millones en 1980 a alrededor de \$600 millones en 1989.

REACTIVACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DENTRO DEL CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN

Dentro de ese contexto de crisis regional comenzaron a cobrar fuerza los planteamientos del denominado "Consenso de Washington", el cual revivió la esperanza, al sugerir que los países centroamericanos podían continuar con el proceso de industrialización y modernización económica, siempre y cuando evolucionaran de un esquema de mercados cautivos basado en el proteccionismo, a un esquema de competencia a escala mundial mediante la obtención de capitales, la adquisición de tecnologías, la atracción de inversiones y la conquista de nuevos mercados.

Una vez iniciadas las reformas económicas promovidas por "Consenso de Washington", y luego de haberse avanzado en el proceso de pacificación regional, los

El tema de la integración económica centroamericana, ha sido considerado como uno de los pilares indispensables para el desarrollo salvadoreño.

presidentes centroamericanos adquirieron a mediados de 1990, el compromiso de revitalizar el proceso integracionista durante una reunión cumbre sostenida en Antigua Guatemala. En sintonía con el nuevo entorno, sin embargo, se planteó que el papel de la integración ya no consistiría en asegurar mercados cautivos para las empresas del istmo, sino en apoyar la inserción exitosa de los países de la región al proceso de globalización de la economía mundial.

Un término que en un inicio resultó muy atractivo fue el de “regionalismo abierto”⁴, debido a que teóricamente permitía compatibilizar la aspiración de perfeccionar y profundizar el proceso de integración, a la vez que se creaban condiciones para una mayor apertura hacia los mercados internacionales. Abordar la integración en el marco del regionalismo abierto suponía asumir compromisos que contribuyeran a: una reducción gradual de la discriminación intrarregional, la estabilidad macroeconómica en cada país, el establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación de comercio, la construcción de infraestructura y la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares (Proyecto Estado de la Región – PNUD, 2003).

Algunas de las medidas iniciales que se tomaron con el propósito de reactivar y perfeccionar la integración centroamericana fueron: a) el restablecimiento del libre comercio regional para la mayoría de bienes; b) la adopción de un formulario aduanero único; c) la negociación y puesta en vigencia de un nuevo arancel externo común; d) la elaboración y adopción de reglamentos centroamericanos de normas de origen, prácticas de comercio desleal, salvaguardias, comercio de servicios, solución de controversias; e) la adopción de un nuevo código aduanero centroamericano con su respectivo reglamento. Adicionalmente, se renovaron las bases jurídicas fundamentales de la integración.

Mediante el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 a la Carta de la ODECA, se creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el cual es un modelo basado en cuatro subsistemas (político, económico, social y cultural), que pretendía conceder a la integración una dimensión más global que la que tuvo en su primera etapa. Al

amparo de este Protocolo fue diseñada la institucionalidad de la nueva integración, integrada por órganos (Reunión de Presidentes Centroamericanos, Consejo de Ministros, Comité Ejecutivo, Secretaría General del SICA, Comité Consultivo, Parlamento Centroamericano, Corte Centroamericana de Justicia, y Reunión de Vicepresidentes Centroamericanos), secretarías técnicas especializadas (SIECA, Secretaría de Integración Social, Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, y Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Medio Ambiente y Desarrollo), instituciones regionales y secretarías ad-hoc intergubernamentales (Caldentey del Pozo, 2002).

El Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica aprobado en Octubre de 1993, por su parte, ratificó la voluntad de los gobiernos para continuar avanzando hacia estadios superiores de integración económica. Dicho Protocolo evita establecer plazos fijos para la consecución de los objetivos del proceso, pero menciona la aspiración de recorrer etapas diversas que van desde el perfeccionamiento de la zona de libre comercio hasta la unión económica, pasando por la unión aduanera o la integración monetaria.

EL ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Hasta 1993, los avances en el proceso de integración parecían completamente compatibles con el esquema de “regionalismo abierto” antes mencionado. La situación, sin embargo, comenzó a complicarse en la etapa final de las negociaciones de la Ronda Uruguay que dio origen a la OMC, ya que, en vez de actuar como una sola parte, los países centroamericanos optaron por negociar de manera separada. Esto trajo como resultado una consolidación de aranceles diferente para cada país, erigiendo así un fuerte obstáculo a la aspiración de contar con un arancel externo común, especialmente en el caso de los rubros agropecuarios más importantes. Después se presentó la oportunidad de negociar un TLC con México y la expectativa de negociar otro con Estados Unidos, ante lo cual, cada país centroamericano comenzó a explorar diferentes opciones de política comercial, de acuerdo a lo que consideraban más conveniente

Para que un tratado produzca los resultados deseados, es necesario que se negocie en condiciones favorables y se sepa administrar. De lo contrario las oportunidades y ventajas esperadas corren el peligro diluirse, al mismo tiempo que se acrecientan las amenazas.

para acelerar su inserción a la economía mundial.

Como consecuencia de este proceder, la integración centroamericana ha estado durante los últimos años en un dilema: “Dar prioridad a los acuerdos regionales de integración y elaborar las estrategias de desarrollo en clave regional, o reducir la profundidad del proceso, rebajando su ámbito global y concentrándolo en la liberalización de las relaciones comerciales y de las políticas financieras y monetarias, reduciendo o eliminando el marco institucional” (Caldentey del Pozo, 2002a).

Aunque no exista un reconocimiento abierto de parte de ningún país por lo ocurrido hasta ahora, todo indica que los países centroamericanos han preferido el segundo de los caminos arriba apuntados, sacrificando el objetivo de ampliar y profundizar el proceso de integración regional. Prueba de ello es que los países han seguido estrategias unilaterales de negociación comercial; no le han asignado la debida atención a la construcción del marco institucional requerido para viabilizar un modelo comunitario; y con mucha frecuencia han adoptado medidas unilaterales, especialmente en materia arancelaria. El resultado ha sido que la integración centroamericana, que una vez sirvió de ejemplo a imitar, ha perdido credibilidad frente a la opinión pública nacional, regional e internacional.

En materia de negociaciones comerciales internacionales, los países centroamericanos durante los últimos diez años han experimentado, de una u otra manera, con las siguientes opciones:

- Profundización unilateral de la apertura. Esta opción trató de ser aplicada por El Salvador en 1995, mediante un programa acelerado de desgravación que permitiría el establecimiento en 1999 de una estructura arancelaria con un techo de 6% y un piso de 1%. Las presiones de los otros países de la región evitaron que El Salvador caminara en esta dirección pero, a cambio, se redujo el arancel externo común estableciendo un nuevo techo de 15% para productos terminados y un piso de 0% para materias primas, con niveles intermedios de 5% y 10% para insumos producidos en Centroamérica.

- Negociaciones bilaterales independientes con países y/o bloques específicos. Esta opción fue la seguida por Costa Rica en las negociaciones de algunos de sus tratados de libre comercio (i.e. México, Canadá). Esta modalidad ha tenido enormes costos para la integración económica centroamericana debido a que ha disminuido sustancialmente la cobertura del arancel externo común y ha propiciado que la normativa comercial que los países centroamericanos mantienen con terceros países sea, en algunos casos, superior a la que regula las relaciones comerciales intracentroamericanas.

- *Negociaciones como bloque centroamericano con terceros países, sin perfeccionar el MCCA.* Esta es la opción que se siguió en las negociaciones con Chile, República Dominicana y Panamá. Aunque de menores costos para el proceso de integración regional, presenta la posibilidad de hacer concesiones a socios extrarregionales que en algunas áreas pueden ser superiores a las que se conceden entre sí los países centroamericanos.

- Aprovechamiento de negociaciones con terceros países para perfeccionar el MCCA. Esta opción comenzó a evaluarse luego que los Estados Unidos expresara su indisposición a negociar los TLC. De manera separada con cada país centroamericano. Tales expectativas, sin embargo, se han venido desvaneciendo durante el curso de las negociaciones. Primero, porque aparentemente los Estados Unidos retrocedieron de su posición inicial de presionar para acelerar el proceso de unión aduanera como paso previo para las negociaciones del TLC. Y, segundo, porque los países centroamericanos no han operado como una sola parte negociadora, sino como cinco partes, cada una con su propio equipo negociador, con grandes dificultades para ponerse de acuerdo, tal como lo ilustró la posición sostenida por Guatemala a lo largo del proceso.

Por otra parte, existe el reconocimiento, ampliamente compartido, de que uno de los principales defectos del proceso de integración radica en el ámbito institucional, de manera especial en lo que se refiere a los siguientes puntos (Caldentey del Pozo, 2002a):

- El proceso se desarrolla en medio de un notable desorden jurídico provocado

Los países han seguido estrategias unilaterales de negociación comercial; no le han asignado la debida atención a la construcción del marco institucional requerido para viabilizar un modelo comunitario.

por la tendencia de firmar nuevos acuerdos como protocolos que no derogan totalmente los acuerdos originales, y por la falta de plazos perentorios para la ratificación nacional de los acuerdos que impide uniformizar su entrada en vigor.

- La poca eficacia en la toma de decisiones derivada de la excesiva complejidad del sistema de integración expresado en la proliferación excesiva de instituciones que operan con escasa coordinación.
- La incapacidad de los países para financiar dicho marco institucional.
- La renuencia de los gobiernos a ceder soberanía y dotar al sistema institucional centroamericano del poder “comunitario” requerido para poder cumplir los objetivos expresados en los principales instrumentos jurídicos (Protocolo de Tegucigalpa y Protocolo de Guatemala).
- La concentración de poder en la Reunión de Presidentes⁵ y la expansión desmesurada de la agenda regional derivada de declaraciones periódicas inspiradas más por situaciones coyunturales que por el interés genuino de profundizar el proceso integracionista.

Finalmente, otra práctica que ha hecho perder credibilidad al proceso de integración regional ha sido la aplicación, muchas veces de forma indebida, de medidas unilaterales, de manera particular en materia arancelaria.

El caso más frecuente fueron las denominadas “cláusulas de salvaguardia”. Estas medidas, amparadas en el Artículo 26 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (CRAAC),

consistían en modificaciones arancelarias unilaterales aplicadas a ciertos productos, mediante las cuales los países se apartaban del arancel externo común establecido, justificadas por una diversidad de causales (desabastecimiento, prácticas de comercio desleal, desorganización del mercado). La mayoría de cláusulas de salvaguardia aplicadas entre 1995 y 2000 (que fue el período en el que se utilizaron profusamente) consistieron en movimientos del arancel nacional por debajo del arancel externo centroamericano (Cuadro 5.6) y, por lo general, obedecían a presiones de grupos de interés. El Salvador fue el país que utilizó en mayor cantidad ese tipo de medidas y sólo lo dejó de hacer, luego de que se interpusieran una serie de demandas que culminaron con la declaración de inconstitucionalidad de los Artículos 24 y 26 del CRAAC, por parte de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (Diario Oficial, 30 de Junio de 2003).

Al ser cuestionado el mecanismo de aplicación de salvaguardias utilizado por varios de los países centroamericanos, entre 2001 y 2002 se optó por trasladar los productos afectados por ese tipo de medidas de la Parte I del arancel centroamericano (productos con arancel común) a la Parte II (productos en proceso de armonización arancelaria). El resultado, tal como se muestra en el Cuadro 5.7, ha sido una disminución en la cobertura del arancel externo común del 91.4% al 78.2% del sistema arancelario centroamericano (SAC) y, por consiguiente, un retroceso en el proceso integracionista.

Cuadro 5.6

Centroamérica: Cláusulas de salvaguardia aprobadas y aplicadas por los países

País	Nº salvaguardias 1995	Nº salvaguardias 2000	Proporción de salvaguardias por debajo de AEC (2000)
Costa Rica	5	87	5/18 ^{1/}
El Salvador	14	82	38/38 ^{1/}
Guatemala	4	59	15/27 ^{1/}
Honduras	4	20	13/19 ^{1/}
Nicaragua	3	16	2/2 ^{1/}
TOTAL	30	264	73/104 ^{1/}

Nota: 1/ Total de salvaguardias efectivamente aplicadas. Fuente: CEPAL (1995) y SIECA (2000)

Cuadro 5.7

Estructura del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). Años 2000-2003.

SAC versión:	Parte I	%	Parte II	%	Parte III	%	Total	%
Ago 00	5,495	93.1	256	4.3	151	2.6	5,902	100
Dic 01	5,451	91.3	366	6.1	152	2.5	5,969	100
Ago 02	5,468	91.4	366	6.1	150	2.5	5,984	100
Jul 03 ^{1/}	4,889	78.2	1,365	21.8			6,254	100

Nota: 1/ Los rubros de la Parte III de El Salvador y Nicaragua se han incluido en la Parte II
Fuente: SIECA

Otro caso de aplicación indebida de medidas unilaterales se produjo en 2000, cuando Nicaragua impuso un arancel extraordinario de 35% a las importaciones de Honduras en reacción a los acuerdos sobre límites marítimos suscritos por este último país con Colombia.

La frecuencia con que se aplican medidas que irrespetan el marco jurídico regional ha llevado a algunos autores a sostener que “los gobiernos centroamericanos no parecen tener clara una de las reglas básicas de un proceso de integración regional cuyo incumplimiento hipoteca las posibilidades de éxito de los acuerdos económicos. Integración significa cesión de soberanía a instancias comunes para beneficiarse de los esfuerzos conjuntos” (Caldentey del Pozo, 2002).

LAS CLAVES DEL ÉXITO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: LECCIONES PARA CENTROAMÉRICA

En un trabajo elaborado en el marco de la Reunión del Grupo Consultivo Regional para la Transformación y Modernización de Centroamérica celebrada en 2001 en Madrid (Romero, Caldentey y Ortega, 2000) se plantean los siguientes siete aspectos claves para comprender el éxito del proceso de integración europea que podrían ser mucha de utilidad para el caso centroamericano:

Clave 1. Fidelidad a las raíces. La aventura de la construcción europea no se entiende a partir de ningún determinismo “natural”, sino haciendo referencia a sus orígenes históricos, lo que equivale a hablar de la voluntad humana. Dos guerras mundiales en 30 años devastaron el solar europeo, e hicieron surgir un sentimiento colectivo de

superación de los nacionalismos destructivos.

Clave 2. Pragmatismo economicista. Los cimientos del “edificio” europeo no se construyeron a golpe de idealismo o de visiones maximalistas de unión política, sino en un proceso basado en la integración económica. Los padres de Europa lo tenían claro, como queda reflejado en el tantas veces citado texto de Jean Monnet: “Logremos primero acuerdos económicos que permitan hacer ver a los europeos las ventajas de la unión; así iremos creando las condiciones que posibiliten afrontar en el futuro la unidad política de Europa”.

Clave 3. Juridicidad. La construcción europea se ha basado en instituciones, ante todo en el derecho y en la política. Estados y pueblos soberanos, superando sus diferencias geográficas, lingüísticas, culturales, económicas etc., se ponen a negociar para buscar de forma consensuada una manera mancomunada de defender sus intereses, en un juego de suma positiva. La arquitectura institucional europea se fundamenta en un modelo de defensa de los intereses comunitarios (Parlamento y Comisión, por un lado, y Tribunal de Justicia –para evitar “atropellos” a los Tratados– por otro), frente a los intereses nacionales habitualmente defendidos por los Jefes de Gobierno en el Consejo Europeo y por los Ministros respectivos en el Consejo de Ministros.

Clave 4. Gradualismo. La construcción europea se ha ido realizando mediante avances lentos que, salvo raras excepciones, han sido irreversibles. Este gradualismo es resultado del pragmatismo: se pacta lo posible, se llega a consensos sobre los aspectos en que hay acuerdo, y se dejan

Aunque los compromisos asumidos por los países centroamericanos en materia de integración están dirigidos hacia la progresiva conformación de una unión económica, después de 43 años no se ha avanzado más allá de los primeros estadios.

“congelados” para mejor ocasión los terrenos de desacuerdo. Como producto de ello, una vez un pequeño paso ha sido dado, es prácticamente imposible volver atrás.

Clave 5. Incrementalismo. Aunque despacio, la construcción europea ha ido creciendo en extensión y en calidad. A partir del núcleo inicial de 6 países fundadores (BENELUX, Francia, Italia y Alemania), las incorporaciones sucesivas han permitido pasar a la Europa de los 9 (con la entrada en 1973 de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda), de los 10 (con Grecia en 1981), de los 12 (con la incorporación en 1986 de España y Portugal) y, por último, de los 15 (con la adhesión en 1995 de Austria, Finlandia y Suecia). Por otro lado, cada uno de los grandes Tratados ha supuesto un avance cualitativo: de mercados separados a una unión aduanera, de una unión aduanera a un mercado único, de éste a una unión monetaria etc. El crecimiento en extensión y calidad de la integración también ha significado una transferencia creciente de competencias de los Estados a la Unión (profundización del proceso) y una mejor distribución de poderes dentro de las instituciones de la Unión (democratización del proceso).

Clave 6. Supranacionalidad. La construcción europea, tal como lo expresara Jean Monnet, se basa esencialmente en la cesión de soberanía: “El futuro de Europa depende de la voluntad de organizar una unión de Naciones, en la que cada una debe estar de acuerdo en sacrificar una parte de su independencia económica, política y militar por el bien de la Comunidad en su conjunto”. Sin este principio, no es posible comprender la ampliación del número de decisiones y competencias que han venido siendo transferidas a los órganos de decisión comunitarios, ni el creciente poder de codecisión del Parlamento Europeo, que inicialmente era una institución de tipo consultiva.

Clave 7. Solidaridad. En el modelo de integración europea, lo económico es esencial, pero no lo único. El modelo es una apuesta por la transformación que va más allá de la búsqueda de eficacia e incluso de garantía de equidad. Por eso, al comparársele con modelos como el NAFTA, el ALCA y el que se está siguiendo en el TLC entre Estados Unidos y Centroamérica, emergen dos grandes

diferencias: a) la existencia de instituciones capaces y con opciones de defensa del interés regional, y b) la existencia de políticas comunes para compensar los efectos del proceso entre ganadores y perdedores, y garantizar un reparto equilibrado de beneficios. Asuntos tan importantes como el presupuesto común, la política agrícola común, las políticas estructurales y de cohesión regional, la moneda única, diferencian de forma radical a este modelo con respecto al modelo implícito en los tratados comerciales que involucran a Estados Unidos con países de América Latina.

Cuatro de estos principios básicos, sin embargo, parecen estar ausentes de la integración centroamericana (Caldentey del Pozo, 2002): a) ausencia de reglas del juego claras, derivada de un marco jurídico confuso y de la incapacidad de las instituciones regionales para hacer cumplir lo dispuesto en los tratados y para enfrentar decisiones de los gobiernos, por mucho que rompan los acuerdos regionales; b) frecuente fijación de objetivos maximalistas muy propios de la retórica integracionista presente en la región desde la independencia misma de los países. Prueba de ello, es que cuando se reactivó la integración económica, a principios de los años noventa, aún no se había restablecido plenamente el libre comercio, cuando los gobernantes ya estaban suscribiendo compromisos que eventualmente llevarían a la construcción de la “Comunidad Económica del Istmo Centroamericano”; c) indisposición de los Estados nacionales de ceder soberanía en favor de instancias supranacionales; y, d) ausencia de mecanismos de solidaridad que permitan garantizar la equidad en el desarrollo generado por el proceso y otros acuerdos comerciales externos.

Como producto de estos desatinos, aunque los compromisos asumidos por los países centroamericanos en materia de integración están dirigidos hacia la progresiva conformación de una unión económica, después de 43 años no se ha avanzado más allá de los primeros estadios; es decir, una zona de libre comercio imperfecta y un arancel externo cada vez menos común.⁶

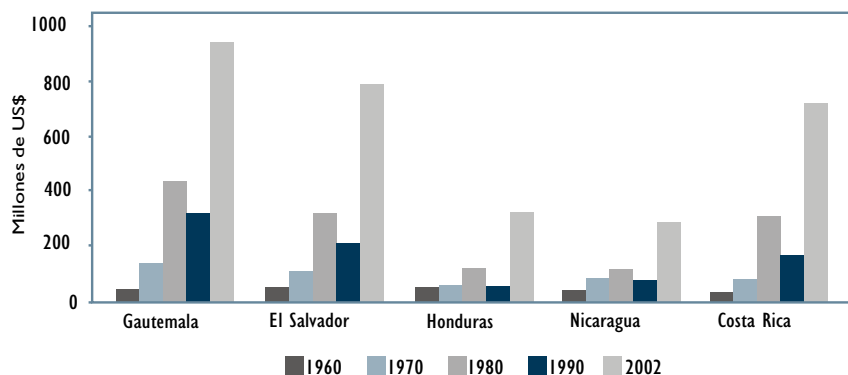
En teoría, no existe incompatibilidad entre el propósito de perfeccionar y profundizar la integración centroamericana y la aspi-

ración de suscribir un TLC con los Estados Unidos. Para ello, sin embargo, los países de la región deben de abandonar las estrategias unilaterales de negociación y trabajar arduamente en el establecimiento de una unión aduanera. De no ser así, es una obligación moral de los gobiernos centroamericanos precisar de una vez por todas cuáles son los nuevos alcances asignados a la integración regional y comenzar a desmontar el oneroso, complejo y poco eficaz marco institucional creado para un proceso diseñado a partir de una visión maximalista que está muy lejos de la realidad.

Por el contrario, si los países centroamericanos optaran por apostarle a fortalecer el proceso integracionista, supeditando las negociaciones comerciales externas a los acuerdos intrarregionales, habría que comenzar a trabajar en una agenda mínima, que de manera prioritaria debiera incluir algunos puntos como los siguientes (Caldentey del Pozo, 2002a): a) Redacción de un Tratado Único que resuelva la complejidad jurídica que existe actualmente y proporcione reglas del juego claras; b) emprender una reforma institucional que incluya como mínimo el establecimiento de una Secretaría General del SICA unificada, la reducción del número de parlamentarios centroamericanos a 5 ó 10 por país y la reducción de Magistrados de la Corte Centroamericana de Justicia a un miembro por país; c) completar el establecimiento de la unión aduanera y adaptar a ella las negociaciones comerciales internacionales, incluyendo la creación de un equipo conjunto de negociaciones; d) diseñar y poner en marcha políticas sectoriales comunes en áreas críticas que contribuyan a garantizar cierta cohesión regional (i.e. política agrícola centroamericana, política común de turismo, política común de infraestructura, política regional de lucha contra la pobreza). La fuerte expansión registrada por las exportaciones intra-centroamericanas desde la reactivación del libre comercio (Gráfico 5.2), más un respeto mínimo a la fidelidad a las raíces debieran ser argumentos suficientes para apostarle a la profundización de la integración regional como uno de los ejes fundamentales de las estrategias de desarrollo de Centroamérica en el siglo XXI.

Gráfico 5.2

CENTROAMERICA
Evolución comparativa de las exportaciones intrarregionales entre 1960-2002



Fuente: SIECA

EL PLAN PUEBLA PANAMÁ

Otra iniciativa que despertó grandes expectativas por sus potencialidades para promover el desarrollo económico regional fue el Plan Puebla- Panamá (PPP), dado a conocer en junio de 2001 en El Salvador por el presidente mexicano Vicente Fox y sus homólogos centroamericanos, como parte del denominado Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

El propósito del PPP es impulsar el desarrollo social y económico en los nueve Estados del Sur-Sureste de México (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) y los países del istmo centroamericano (Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), que en conjunto integran la región de Mesoamérica. Para ello, el PPP apunta a aprovechar las riquezas y las ventajas comparativas de la región mesoamericana, subsanar su déficit histórico de infraestructura y reducir sus marcados índices de pobreza y su vulnerabilidad a los desastres naturales.

En el caso de México, que es el país que propuso el PPP como parte de su interés por Centroamérica, la motivación que está detrás de este plan es clara:⁷ “Para la Región Sur-Sureste de México el Plan Puebla-Panamá centra su atención en un conjunto de acciones gubernamentales seleccionadas estratégicamente para atacar en forma directa algunas de las causas

estructurales del rezago de la región, en particular en las áreas de desarrollo humano, infraestructura, cambios institucionales regulatorios, y políticas de Estado que promuevan, incentiven y faciliten las inversiones productivas privadas.”

En su conjunto, Mesoamérica tiene una superficie de 1,026,100 Km²; una población de 64 millones de habitantes; un tamaño de mercado, medido por el Producto Interno Bruto (PIB), de US\$ 143,000 millones; 209,702 kilómetros de carreteras; 27 aeropuertos internacionales; y 56 puertos principales. Asimismo, Mesoamérica tiene una afinidad histórica y cultural, ecosistemas integrados, una localización estratégica, retos económicos y sociales comunes, así como un potencial de desarrollo compartido.

El nivel de desarrollo de los Estados del Sur-Sureste mexicano y el de los países centroamericanos es bastante similar. En efecto, en los Estados del Sur-Sureste de México, la población es de 28 millones, la superficie de 503,200 Km², el Índice de Escolaridad de 6.7, el PIB per cápita de US\$ 2,336, y las exportaciones de US\$ 13,500 millones. Por su parte, la población de Centroamérica es de 36 millones de habitantes, su superficie es de 522,900 Km², el Índice de Escolaridad de 4.2 años, el PIB per cápita de US\$ 1,413, y las exportaciones de US\$ 12,800 millones. Los niveles de pobreza son también similares en el Sur-Sureste de México y en la región centroamericana, siendo el porcentaje de la población con ingresos anuales menores

a US\$ 1,000 de 36% en el caso del primero, y del 35% para el caso de la segunda (Cuadro 5.8).

El PPP incluye ocho iniciativas: Desarrollo Sostenible, Desarrollo Humano, Prevención de Desastres Naturales, Promoción de Turismo Sostenible, Facilitación Comercial, Interconexión Vial, Interconexión Eléctrica, y Telecomunicaciones. Asimismo, existen veintisiete Proyectos Mesoamericanos propuestos, cada uno con sus propios objetivos específicos (Cuadro 5.9).

Para operativizar las distintas iniciativas, el PPP incluye una cartera inicial de 31 proyectos regionales, siendo los más importantes, por le monto de inversión requerido, los correspondientes al corredor vial (costo estimado de US\$ 3,547 millones) y a la interconexión eléctrica (costo estimado de US\$ 337 millones).

Es obvio que el PPP es el programa de inversiones públicas más ambicioso que jamás se haya elaborado para los Estados y países que integran Mesoamérica y que su ejecución les convertiría en espacios más atractivos para los inversionistas. Sin embargo, luego de iniciadas las negociaciones del TLC con los Estados Unidos el PPP, al igual que la integración centroamericana, también parece estar perdiendo fuerza, aunque en este caso, el problema parece radicar más en que su ejecución demanda de una cantidad de recursos que, dadas las condiciones fiscales imperantes, exceden de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos de algunos países.

Cuadro 5.8

Principales características de Centroamérica y los Estados del Sur-sureste de México.

Características	Estados Sur-sureste de México	Centroamérica
Población (millones)	28	36
Superficie (Km ²)	503,200	522,900
Índice de escolaridad (años)	6.7	4.2
PIB per cápita (US\$)	2,336	1,413
Exportaciones (millones US\$)	13,500	12,800
Pobreza (% < US\$ 1,000/año)	36	35

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Cuadro 5.9

Iniciativas y Proyectos del Plan Puebla-Panamá

Iniciativa	Proyectos
1. Desarrollo Humano	Capacitación para el trabajo. Mejorar los niveles de participación de las comunidades indígenas y afrocaribeñas en el desarrollo local. Sistema de información estadístico sobre las migraciones. Uso, manejo y conservación de los recursos naturales por parte de las organizaciones campesinas, indígenas y afrocaribeñas.
2. Desarrollo sustentable	Apoyo a las inversiones en el manejo de recursos naturales. Patrimonio cultural, indígena y equidad. Propuesta de gestión ambiental.
3. Facilitación del intercambio comercial.	Facilitación de negocios y homologación de tratados comerciales. Modernización de aduanas y pasos fronterizos. Promoción de PYMES.
4. Telecomunicaciones	Marco regulativo regional. Red regional de fibra óptica.
5. Integración vial	Armonización de regulaciones y normas técnicas. Corredor de Integración Vial Atlántico. Corredor Pacífico de Integración Puebla-Panamá. Ramales, vinculaciones y conexiones de la red mesoamericana de carreteras.
6. Interconexión energética	Conexión Guatemala-Belice. Conexión México-Guatemala. Sistema de Interconexión Eléctrica de los países en América Central (SIEPAC).
7. Prevención y mitigación de desastres.	Concientización pública para la prevención de desastres. Desarrollo de mercado de seguro contra riesgos de catástrofe. Información hidrometeorológica para la competitividad.
8. Turismo	Desarrollo del plan de inversiones del circuito mundo maya.

Fuente: Elaboración propia. Boletín Económico y Social No.193 de FUSADES: "Plan Puebla Panamá"

Globalización, dinámica ambiental y respuestas territoriales en El Salvador: hacia una revalorización del espacio rural

INTRODUCCIÓN

Este capítulo busca contribuir a mejorar el entendimiento sobre las implicaciones de la globalización sobre los medios de vida y paisajes rurales en El Salvador, así como las oportunidades y desafíos para la revalorización ambiental del espacio rural en nuestro país en el actual contexto de globalización.

El punto de partida lo constituye el reconocimiento de las profundas transformaciones —demográficas, económicas e institucionales— ocurridas en las últimas décadas. El cambio demográfico se expresa en migraciones internas que aceleran los procesos de urbanización y migraciones internacionales inusitadas. Las remesas se convirtieron en la columna vertebral de la economía y un componente vital de los medios de vida de gran parte de la población residente en el país. Esta dependencia de las remesas, la crisis del agro, el colapso de los medios de vida rural tradicionales, el sesgo a favor de la economía urbana y la apertura económica, son los signos más evidentes del cambio económico. Los cambios poblacionales se corresponden con el cambio económico. El colapso de los medios de vida rurales ha acelerado los procesos de urbanización y asentamiento en determinados territorios del país. Asimismo, de manera creciente, la población rural emigra hacia el exterior, evidenciando la incapacidad de la economía urbana de absorber la fuerza laboral proveniente de las zonas rurales.

De manera simultánea a esos cambios económicos y demográficos, importantes cambios institucionales han ocurrido también en El Salvador. El Estado se transforma de cara a la globalización, empujado por la reforma política y procesos de descentralización y privatización. Se introduce en el discurso estatal una mayor preocupación por la gestión ambiental y territorial, empujado por las tendencias globales y experiencias recientes de desas-

tres (huracán Mitch y terremotos), lo que también está generando cambios institucionales en el Estado. El empuje hacia la democratización y descentralización abre mayores posibilidades de participación y dinamiza los procesos locales. Los procesos de migración y transnacionalismo, la vinculación directa a redes globalizadas (de instituciones religiosas, sociedad civil, comercio justo, etc.) y la cooperación internacional, amplía la gama de recursos con que cuentan los procesos locales.

La conjugación de esos cambios económicos, poblacionales e institucionales, genera dinámicas ambientales y sociales diferenciadas en el territorio. La deforestación y cambios acelerados en el uso del suelo coexisten con procesos de regeneración y densificación de la cobertura arbórea. Por otra parte, junto a procesos de mayor empobrecimiento por el colapso de medios de vida tradicionales, existen otras experiencias que están demostrando la posibilidad no sólo de resistir a la crisis sino de elevar la calidad de los medios de vida rurales, mejorar la gestión de los recursos naturales y revalorizar el rol ambiental de los espacios rurales.

Dichas respuestas territoriales constituyen expresiones recientes de gestión. Una de sus características relevantes es que constituyen procesos de negociación y articulación de una diversidad de intereses, entre ellos los intereses ambientales. Ante la diversidad de actores, oportunidades y desafíos socioeconómicos, institucionales y ambientales, las respuestas territoriales tienden a privilegiar algunos ámbitos de gestión: ordenamiento y desarrollo territorial, manejo y conservación de recursos naturales, gestión de riesgos y vulnerabilidad de inundaciones, reconversión productiva y servicios ambientales o producción orgánica, entre otros. Aunque la dimensión ambiental es un elemento central y articulador de las respuestas territoriales, esa nueva territorialidad en construcción aparece huérfana de un marco

De manera creciente, la población rural emigra hacia el exterior, evidenciando la incapacidad de la economía urbana de absorber la fuerza laboral proveniente de las zonas rurales.

institucional que la apoye y potencie. Por lo tanto, uno de los principales desafíos que debe enfrentar el país, para aprovechar el potencial de los espacios rurales y avanzar en un desarrollo humano más equilibrado y sostenible, tiene que ver con el establecimiento de una nueva institucionalidad y políticas públicas para la gestión ambiental territorial, que revaloricen los espacios rurales.

GLOBALIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

La singularidad de la globalización es la capacidad de vincular, en un mismo momento, las actividades humanas que se realizan a diversas escalas, sean estas comunitarias, locales, nacionales, regionales y globales. La dinámica ambiental global se expresa en una mayor interdependencia entre países. Hoy más que nunca los problemas ambientales, así como los de índole económica, ambiental, política, social o cultural que surgen en lugares específicos, tienen una interdependencia global y efectos simultáneos en los procesos de carácter regional, nacional y local (Giddens, 1990; Castells, 1999; Melucci, 1999; Held y otros, 1999). El calentamiento global, la reducción de la capa de ozono, la disminución de la biodiversidad, el avance de la desertificación y la sequía son parte de los llamados Males Públicos Globales (CEPAL, 2002).

Esos problemas desbordan la capacidad de gestión de los Estados nacionales. La escala de impacto y por lo tanto la escala de intervención está modificando la institucionalidad global, abre nuevas oportunidades de cooperación internacional, y dinamiza el debate entre los Estados nacionales y las organizaciones sociales al nivel internacional y regional. Las declaraciones de los Estados nacionales en las cumbres mundiales sobre medio ambiente y seguridad alimentaria y la movilización simultánea de las organizaciones sociales internacionales, expresan una *globalización de los valores*, entendida como la extensión gradual de principios éticos comunes (CEPAL, 2002). Estos principios se transmiten ágilmente gracias a la capacidad de información y movilización de los actores sociales globales, los cuales, usando nuevas tecnologías de información y comunicaciones, extienden las redes de solidaridad internacional abriendo diversas modalidades de cooperación y apoyo entre grupos sociales, pueblos y territorios.

Desde los Estados nacionales, los primeros pasos para conformar una acción global respecto a la problemática ambiental aparecen en 1972, cuando se celebra en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Surge una nueva generación de instituciones y programas de cooperación para la gestión del medio ambiente y el desarrollo sostenible a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) o Cumbre de la Tierra, en 1992. El resultado más palpable de las cumbres mundiales es la definición de una serie de instrumentos con fuerza jurídica obligatoria para los estados miembros, como son las convenciones sobre Cambio Climático, Diversidad Biológica y Lucha contra la Desertificación y la Sequía, como medios para enfrentar los males ambientales globales y los efectos negativos sobre los medios de vida.

Este consenso normativo ha abierto nuevas rutas para el manejo ambiental y el desarrollo agrario-rural a partir de la extensión de tecnologías amigables con el ambiente, generación de estándares ambientales, presiones de los consumidores y nuevas pautas de consumo (tales como la preferencia por los productos orgánicos, revaloración de productos locales, y debate público sobre los alimentos transgénicos). Por otra parte, se han dado pasos en la definición de programas y proyectos que propician cambios en las prácticas agrícolas, forestales y pesqueras bajo el concepto más integral de desarrollo rural sostenible, con un creciente énfasis en la equidad de género. La Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en el 2002 planteó como principal reto la erradicación de la pobreza. La Declaración de Johannesburgo¹ reconoce que la globalización distribuye de forma inequitativa los beneficios y costos entre países ricos y pobres, que la profundización de la pobreza deriva en un serio riesgo de ingobernabilidad, y que si tales disparidades no se revierten se convertirán en una amenaza creciente a los sistemas democráticos y la estabilidad mundial.

Este desbalance también se refleja en la forma de establecer las prioridades de los problemas ambientales globales. Mientras que en muchos países pobres los problemas centrales tienen que ver con la desertificación, la sequía y el acceso a los recursos naturales, temas críticos que afectan

Hoy más que nunca los problemas ambientales, así como los de índole económica, ambiental, política, social o cultural que surgen en lugares específicos, tienen una interdependencia global y efectos simultáneos en los procesos de carácter regional, nacional y local

profundamente los medios de vida de millones de personas, el discurso ambiental dominante enfatiza la conservación de ecosistemas “naturales”. Este discurso conservacionista que enfatiza grandes parques sin gente como el abordaje primordial para la conservación, marca profundamente los enfoques, políticas y prácticas adoptados por los Estados nacionales y los organismos de cooperación externa. Se subestima o ignora la importancia de los ecosistemas antropogénicos en la provisión de todo tipo de servicios (conservación de la biodiversidad, gestión de riesgos, captura de carbono y provisión de agua, entre otros). El impacto de esta subestimación es significativo porque significa que los grandes recursos económicos movilizados para el ambiente no logran vincular estratégicamente los temas ambientales dentro de las estrategias de desarrollo humano. Esa desvinculación frecuentemente perjudica a comunidades rurales ya marginadas cuando supone una mayor restricción de su acceso a la base de recursos naturales de las que dependen, y cuando no valora sus prácticas actuales y las que puede desarrollar si cuentan con apoyo externo.

Sin embargo, también existen esfuerzos que bajo el concepto de desarrollo sostenible buscan vincular objetivos económicos, sociales y ambientales. Estos esfuerzos son promovidos activamente por las redes de organizaciones sociales que han surgido como contraparte a la institucionalidad oficial mundial para el medio ambiente y desarrollo. Conformadas por organizaciones ambientalistas, organizaciones de desarrollo, organizaciones campesinas e indígenas, esas redes han creado una nueva práctica política globalizada con el objetivo de influenciar los procesos que afectan negativamente los medios de vida y el ambiente. Se conforma así, un tejido de organizaciones locales y nacionales articuladas a espacios de movilización global que promueve el cambio social y ecológico bajo los principios de equidad social y de género, participación ciudadana, solidaridad, tecnología apropiada, consumo y producción sustentable, respeto a los derechos ambientales y los derechos de los pueblos indígenas. Diversas organizaciones sociales en Centroamérica son parte de esas redes internacionales, algunas de carácter ambientalista con preocupación social, y otras enfocadas en la búsqueda de la sostenibilidad de los

medios de vida rurales², o la equidad de género en el manejo de los recursos naturales³. Esfuerzos similares existen en los procesos de desarrollo local, en las redes de comercio justo, redes religiosas, de mujeres, indígenas y hermanamientos ciudadanos. En el caso salvadoreño, importantes organizaciones ambientalistas, federaciones campesinas, locales, religiosas y territoriales pertenecen a estas redes, y, como veremos más adelante, forman parte del acervo de recursos de las comunidades rurales ante los procesos de globalización. La agenda de compromisos contraídos regional e internacionalmente también ha moldeado fuertemente la institucionalidad estatal en El Salvador, así como el cuerpo legal que define la gestión ambiental nacional; además, se han redefinido acciones y programas de la política agraria rural.

LOS MEDIOS DE VIDA RURALES DE CARA A LA GLOBALIZACIÓN

En términos generales, los países latinoamericanos se han incorporado de lleno a la globalización con altos costos sociales y ambientales. En consecuencia se han profundizando tanto la exclusión social como la destrucción medioambiental, lo que apuntaría a un rápido deterioro de los medios de vida rurales. La globalización económica estaría propiciando la crisis de los medios de vida rurales por el impacto de la liberalización del mercado, la contracción del Estado y la crisis del agro. La apertura comercial y el ajuste estructural han creado un entorno desfavorable para la producción agropecuaria. La importación de alimentos y materias primas baratas ha reducido la rentabilidad y agudizado la competencia en los mercados domésticos de granos. El Estado se ha retirado de algunas funciones de apoyo al sector, debilitando los mercados de crédito, seguros y servicios agropecuarios. Si bien es evidente que la dimensión económica de la globalización amenaza los medios de vida de los pobres rurales, estos no son sujetos pasivos. En épocas anteriores han tenido que resistir y enfrentar otras invasiones, marginalidad, despojos y tiempos de crisis. También hay que considerar que en el caso de Centroamérica en las últimas décadas se dieron cambios significativos por la apertura política, democratización y descentralización.

Si bien es evidente que la dimensión económica de la globalización amenaza los medios de vida de los pobres rurales, estos no son sujetos pasivos. En épocas anteriores han tenido que resistir y enfrentar otras invasiones, marginalidad, despojos y tiempos de crisis.

Además, los procesos de redistribución de tierra vinculados a diversas modalidades de acceso a recursos —como reivindicaciones y luchas campesinas e indígenas, y las reformas agrarias y forestales— han permitido conformar nuevas figuras que regulan el acceso y uso de los recursos por parte de los actores locales. Tal es el caso de las concesiones forestales, los bosques comunitarios o el reconocimiento de la autonomía de los territorios indígenas. De esta manera, la globalización no se expresa sólo en los impactos económicos por las reformas estructurales y la apertura de mercado, sino que también se inserta en sectores con mayores posibilidades de participación, con diversas formas de acceso a recursos claves y con posibilidades de construcción de vinculaciones sociales fluidas entre diversos actores y escalas espaciales (redes globalizadas de instituciones religiosas, sociedad civil, comercio justo, las vinculaciones intergubernamentales, los procesos de migración y transnacionalismo).

La globalización no se expresa sólo en los impactos económicos por las reformas estructurales y la apertura de mercado, sino que también se inserta en sectores con mayores posibilidades de participación.

En este complejo panorama, los impactos sociales y ambientales de la globalización sobre los medios de vida y los espacios rurales son muy diversos y espacialmente diferenciados. Hay que tener en cuenta que la economía campesina es una unidad familiar con múltiples actividades y diversas fuentes de ingreso. Esto se refleja en la gran heterogeneidad de los productores rurales, con diferentes dotaciones de recursos naturales, humanos y financieros, y dispares niveles de acceso a instituciones y mercados (CEPAL, 1999). La situación social de las familias campesinas depende de una combinación de factores externos (política macroeconómica y agraria, situación de los mercados, precios internacionales) e internos (formas de uso de recursos, organizaciones y experiencia). Investigaciones recientes indican que los pobres rurales están manejando los procesos globales para construir capacidades internas en personas y en espacios territoriales que les permiten enfrentar y responder a la globalización (Bebbington y Batterbury, 2001; Rocheleau y otros, 2001).

Sobre estas consideraciones, se vuelve necesario detenernos en dos conceptos claves, el Transnacionalismo y la Gestión Territorial Rural, ambos conceptos nos permiten profundizar la comprensión de la globalización y sus implicaciones en la

redefinición de formas más sostenibles de acceso, uso y control de los recursos naturales.

TRANSNACIONALISMO

El concepto de transnacionalismo ayuda a entender tanto las oportunidades y restricciones que las relaciones globalizadas abren como las respuestas y estrategias de medios de vida que están emergiendo frente las condiciones de la globalización. El estudio de los flujos de personas, bienes, capital e ideas que cruzan las fronteras nacionales y los enlaces forjados como consecuencia de estos procesos, forman la base de un nuevo campo de estudio, conocido como el transnacionalismo. El transnacionalismo se caracteriza por el mantenimiento de enlaces y el establecimiento de flujos de varios tipos (económico, socio-cultural y político) y su estudio está vinculado al desarrollo y a las consecuencias de las prácticas transnacionales de migración masiva, expansión económica y organización política (Smith y Guarnizo, 2001).

La literatura sobre transnacionalismo distingue entre actividades transnacionales que son iniciadas “desde arriba” y “desde abajo” (Guarnizo y Smith, 1998; Guarnizo, 1998). Las primeras se refieren a actividades iniciadas por gobiernos, corporaciones transnacionales y organizaciones multilaterales, mientras las segundas se refieren a actividades surgidas desde actores del nivel local como hogares, redes familiares, migrantes o pequeños empresarios que buscan adecuar sus estrategias de vida frente a las nuevas demandas de la globalización. Una preocupación principal sobre el “transnacionalismo desde abajo” es entender cómo estos procesos afectan las relaciones de poder, las construcciones sociales, las interacciones económicas, y, más generalmente, la organización social a nivel local (Smith y Guarnizo, 2001). Paradójicamente, aunque las acciones y redes transnacionales ocupan espacios des-territorializados, se encuentran fuertemente atadas a localidades específicas. Las prácticas transnacionales surgen del establecimiento de relaciones sociales específicas entre personas específicas, ubicadas en localidades específicas, en determinados momentos históricos (Smith y Guarnizo, 2001.) Además, el Estado provee un contexto: instituciones y cultura política a través de las que son, o dejan de ser, construidas y reproducidas las relaciones transnacionales (Radcliffe y Otros, 2002).

Las experiencias previas de comunidades rurales para readecuarse frente a diversas dimensiones de la globalización, frecuentemente han resultado en la construcción de nuevas capacidades de localidades y comunidades basadas en nuevas articulaciones transnacionales de diversos tipos: vinculaciones institucionales, relaciones sociales, productos y mercados de trabajo. Estas articulaciones pueden tener significativos impactos sobre los sistemas de producción, las formas de organización social y gobernabilidad de una localidad, lo que a su vez afecta tanto los medios de vidas como los paisajes rurales. Como tal, las implicaciones de la globalización para los medios de vida y paisajes rurales varían considerablemente, dependiendo de los tipos y secuencias de relaciones globales en las cuales las personas y lugares están involucrados (Bebbington, 2001).

GESTIÓN TERRITORIAL RURAL

Los procesos de globalización y la consecuente crisis de los Estados nacionales están redefiniendo la gestión de los espacios rurales. La globalización estimula la regionalización y, a su vez, las regiones se vuelven más dependientes del contexto internacional (Castells y Susser, 2001). Los Estados nacionales se transforman en esta nueva lógica de relaciones, y más bien se conforma la posibilidad de articulación de segmentos dinámicos en todo el planeta que pueden ser territorios, grupos sociales o sectores económicos, integrados en redes internacionales, al mismo tiempo otros segmentos se mantendrían excluidos y marginados de las redes globales. Los territorios y los sectores económicos al interior de los distintos países, desarrollados o no, también son dinamizados o excluidos de acuerdo a su vinculación con las redes globales de intercambio, información y articulación al mercado capitalista. Esa dinámica también genera cambios institucionales relacionados con la gestión ambiental y territorial, cambios en los cuales el fortalecimiento de la identidad local aparece como un principio de recomposición social frente a la crisis del Estado y a las secuelas sociales y ambientales de la globalización (Castells, 1999).

La *gestión territorial* se refiere a un proceso de ampliación del control, manejo y poder de decisión del uso de los recursos que existen en un determinado espacio por

parte de sus actores. O sea, el territorio está definido como resultado de la *apropiación social del espacio* y no tanto por las características biofísicas de ese territorio particular o por las divisiones político administrativas. Aquí entran en juego los símbolos y procesos de construcción de identidades territoriales que permitan la formación de tejidos sociales y la construcción de arreglos institucionales a escala territorial y microregional que hace posible ordenar la convivencia y construir proyectos comunes, diseñar el futuro, obedecer normas e integrarse a la vida productiva y social. Asimismo, la gestión territorial *rural* se refiere a territorios compuesto tanto por las zonas rurales agrícolas propiamente dichas, como concentraciones urbanas, sin embargo a diferencia de los espacios circundantes a regiones metropolitanas o ciudades importantes, su dinámica incide fuertemente los procesos rurales y el manejo de los recursos naturales.

Un proceso de gestión territorial cuenta con tres elementos cruciales: 1) *identidad territorial* —lo cual responde a un proceso de apropiación de un espacio particular por sus habitantes; 2) *institucionalidad* territorial endógena —una autoridad territorial endógena de facto a de jure; y 3) *instrumentos* de manejo territorial —los instrumentos de ejecución de las decisiones acordadas, los cuales se expresan en estrategias colectivas y acciones específicas. Estos elementos de la gestión territorial rural —identidad, institucionalidad e instrumentos— están directamente relacionados con las dinámicas económicas, sociales y ambientales de un territorio. Su construcción está influida por los procesos de globalización y transnacionalismo, pues frecuentemente se encuentra enlazada en tejidos de relaciones que tienen alcance transnacional, y a través de los cuales la información, los recursos financieros, la asistencia técnica y de una gama de otros recursos pueden ser canalizados y alcanzados (Bebbington, 2001). Los espacios rurales y “lugares” se ven reconstituidos a través de sus relaciones con flujos e intercambios globales. Un ejemplo es la constitución de “lugar” a través de las redes transnacionales de migrantes, reconstituyendo así el espacio rural. En el proceso de transformación de los espacios rurales, su significación también ha cambiado y con esto las prácticas de diversos actores que producen los paisajes (Bebbington y Batterbury, 2001).

La gestión territorial se refiere a un proceso de ampliación del control, manejo y poder de decisión del uso de los recursos que existen en un determinado espacio por parte de sus actores. O sea, el territorio está definido como resultado de la apropiación social del espacio y no tanto por las características biofísicas de ese territorio particular o por las divisiones político administrativas.

CAMBIO ECONÓMICO Y CRISIS DEL AGRO EN EL SALVADOR

En las últimas décadas, la economía salvadoreña se transformó sustancialmente. Cambiaron las fuentes primarias de divisas, la estructura productiva y el patrón de crecimiento económico. La expansión de la maquila y el aumento sostenido de las remesas son expresiones de la nueva inserción del país en la economía global, sustituyendo el papel de la agroexportación prevaleciente en los setenta. En 1978, la agro-exportación tradicional generó el 80% de las divisas. En el 2002, en cambio, generó menos divisas que en 1978 (de \$514 a \$161) y su participación se redujo al 6% (Cuadro 6.1). Actualmente, la fuente principal de divisas es el flujo de remesas, que para el 2002 superó en doce veces a las divisas generadas por la agroexportación tradicional; en tanto, la actividad maquilera generó casi tres veces más divisas que la agroexportación tradicional. Incluso, la exportación no-tradicional a terceros mercados generó el doble de divisas que la agroexportación tradicional en el año 2002. El impacto del cambio en la base de sosten-

tación desde la agroexportación a las remesas, con la consiguiente abundancia relativa de divisas, también está asociado a los cambios en el patrón de crecimiento económico. Después de la crisis de los años ochenta, la economía salvadoreña se recuperó, pero el crecimiento sectorial resultó muy desigual, siendo notable el caso del sector agropecuario, cuyo nivel de producción en el 2001 se mantenía por debajo del de 1978 (Gráfica 6.1). En contraste, los demás sectores crecieron durante la década. Los principales sectores de crecimiento en los noventa fueron el financiero, los servicios, y el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones. El destino del crédito guarda relación con el nuevo patrón de crecimiento, resaltando la dramática caída en la participación del sector agropecuario en el crédito total, de 27% en 1978 a un 7% en el año 2001, equivalente al crédito que el sistema financiero destina para préstamos personales. La economía rural tradicional entró en una profunda crisis al perder rentabilidad con relación a los demás sectores, cuyos precios crecieron a una tasa mucho más rápida que los del sector agropecuario (Gráfica 6.2).

Cuadro 6.1

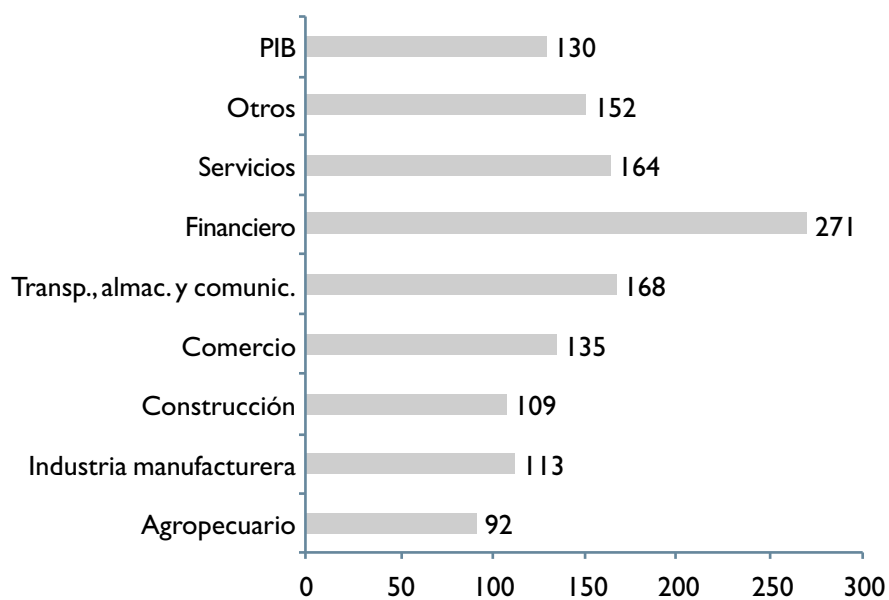
Cambios en las principales fuentes de divisas en El Salvador. Años 1978 y 2002 ^{1/}
(En millones de US\$ y en porcentajes)

Fuente de divisas	Millones US\$		% de agro-exportación tradicional		Estructura porcentual	
	1978	2002	1978	2002	1978	2002
Agroexportación tradicional ^{2/}	514	161	100	100	80	6
Export. No-Trad. Fuera de C.A.	54	335	11	208	8	12
Maquila (ingreso neto de divisas)	21	475	4	295	3	16
Remesas	51	1,935	10	1,202	8	67
Total	640	2,906			100	100
Total excluyendo remesas	589	971				

Nota: 1/ No incluye exportaciones a Centroamérica. 2/ Café, algodón, azúcar y camarón.
Fuente: PRISMA con base a datos del BCR.

Gráfica 6.1

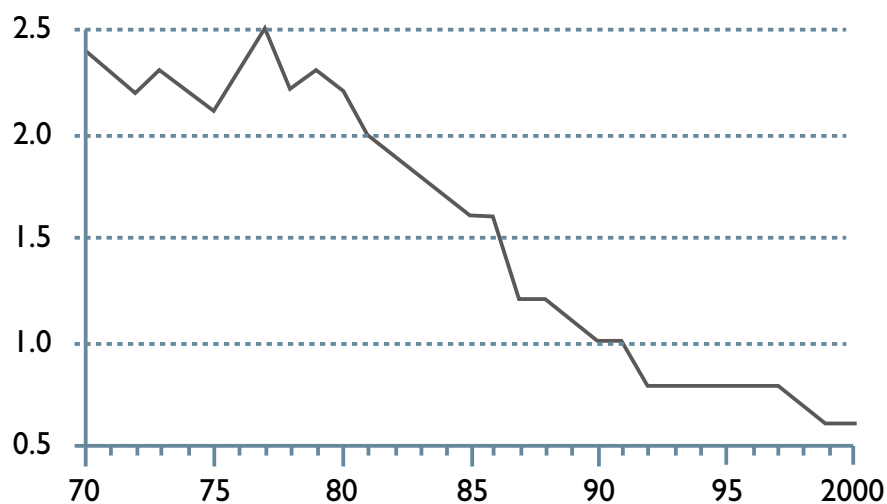
Índice de la producción según sectores y PIB. Año 2001 (Base 1978=100)



Fuente: PRISMA con datos del BCR.

Gráfica 6.2

Precios relativos agropecuarios. Años 1970-2000.



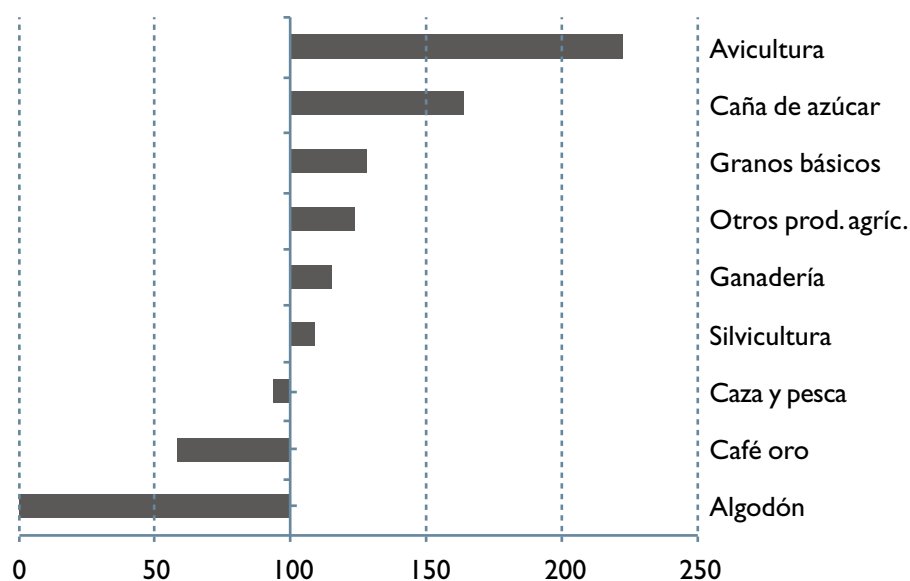
Nota: Índice de precios del PIB agropecuario / Índice de precios del PIB, 1990=1
Fuente: PRISMA con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Esta declinación del agro ha sido acompañada por cambios en la dinámica de los distintos rubros que componen el sector agropecuario. Desapareció el cultivo del algodón, mermó la producción de café, y se incrementó significativamente la producción avícola y cañera (Gráfica 6.3). La avicultura casi cuadruplicó su participación en el PIB agropecuario entre 1978 y 2002, pero se desvinculó de la agricultura salva-

doreña porque utiliza como principal insumo maíz amarillo importado del mercado internacional, lo que a su vez mantiene deprimidos los precios del sorgo producido localmente. De hecho, la producción de granos básicos se contrajo durante el período 1996-2002. No obstante, este rubro para el año 2002 tenía una participación mayor que la del café.

Gráfica 6.3

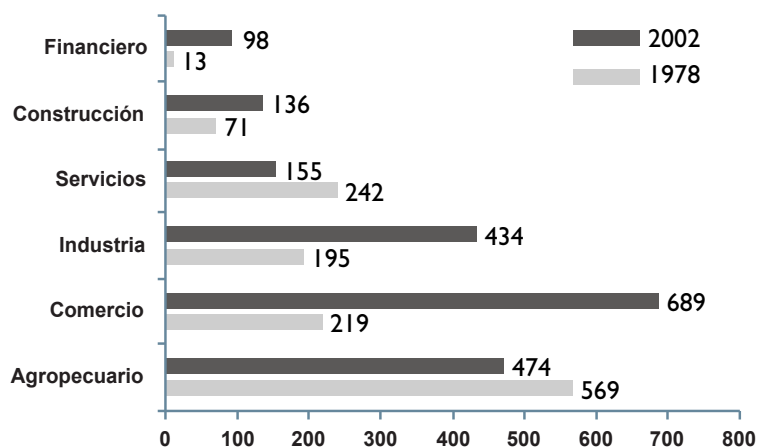
Índice de producción según rubros del sector agropecuario, 2002 (1978=100)



Fuente: PRISMA con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

Gráfica 6.4

Cambios en el empleo por ramas económicas seleccionadas. Años 1978 y 2002. (Miles de empleos)

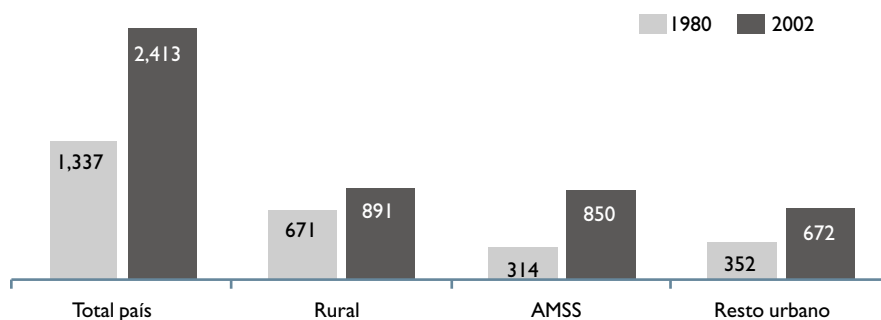


Fuente: PRISMA con datos de MIPLAN (1981) y DIGESTYC (2003)

El cambio económico también se expresa en el empleo. Mientras el agro generó la mayor parte de los empleos en los setenta, en el 2002 generó menos empleo que en 1978 (Gráfica 6.4). En el año 2002, el empleo total nacional fue 80% mayor que el de 1980 y este incremento se concentró en las zonas urbanas, sobre todo en el Área Metropolitana de San Salvador (Gráfica 6.5) que para el 2002 concentraba 35% del empleo total del país. Sin embargo, este crecimiento está muy asociado al sector informal. El empleo rural también se

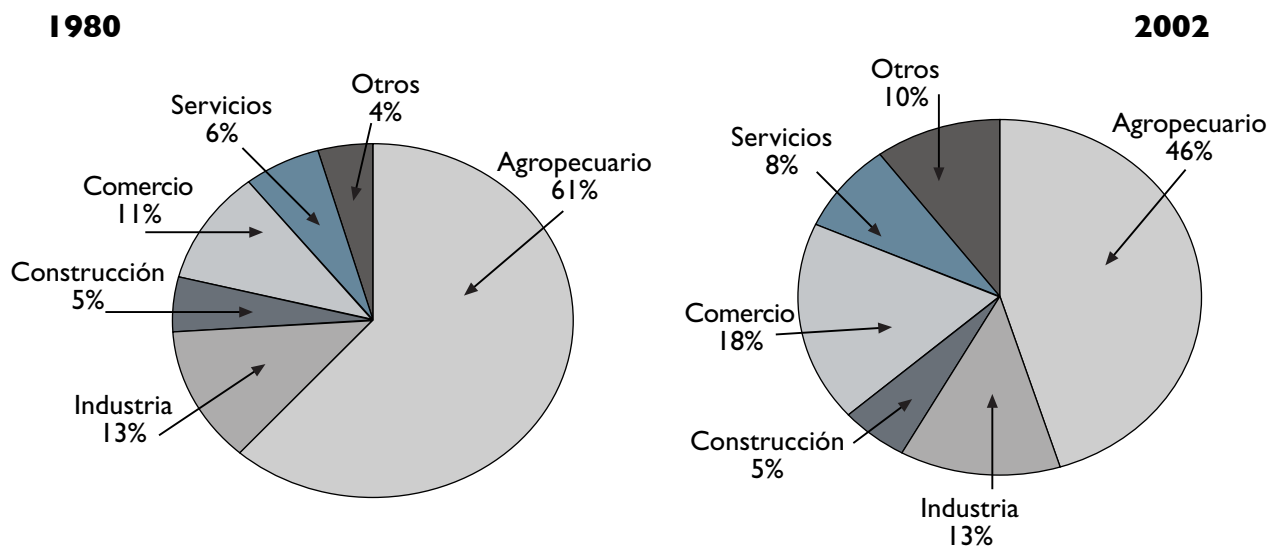
incrementó en el 2002 en un 33% con relación al nivel de 1980, pero las fuentes de empleo rural se modificaron sustancialmente. Mientras la participación de los empleos agropecuarios seguía siendo mayoritaria en 1980, para el 2002 la mayor parte del empleo generado en las áreas rurales era generado por los sectores no agropecuarios, resaltando el empleo generado por el sector comercio (Gráfica 6.6). El empleo de maquila se quintuplicó entre 1990 y 2000, alcanzando casi 90,000 empleos en el año 2000.

Gráfica 6.5
Cambios en el empleo rural, urbano y en el AMSS.
Años 1980 y 2002 (Miles de empleos)



Fuente: PRISMA con datos de MIPLAN (1981) y DIGESTYC (2003)

Gráfica 6.6
Cambios en el empleo rural agropecuario y no agropecuario.
Años 1980 y 2002 (En porcentajes)



Fuente: PRISMA con datos de MIPLAN (1981) y DIGESTYC (2003)

Migración y cambios poblacionales

La migración interna e internacional es una estrategia de los hogares para ajustarse a condiciones adversas. La migración del campo a las ciudades y de pueblos pequeños hacia centros urbanos grandes, se incrementó pronunciadamente durante los años de guerra de los ochenta y a lo largo de los noventa, conforme la economía se concentraba en las ciudades. Los movimientos internos concentraron a la población en la Región Metropolitana de San Salvador y municipios vecinos. De hecho, casi 32% de la población total reside en esta región, la cual no representa más del 3% del territorio nacional.

Sin embargo, el factor de cambio poblacional más notable es la migración internacional, la cual se ha transformado en un fenómeno de transnacionalismo caracterizado por el mantenimiento de enlaces y flujos de varios tipos: económicos, socio-culturales y políticos entre comunidades en El Salvador y los países receptores de migrantes (Andrade-Eekhoff y Silva Ávalos, 2003). Aunque no existen cifras precisas, se estima que casi un quinto de la población salvadoreña ha emigrado al extranjero, sobre todo hacia los Estados Unidos. Aunque la primera ola de migración masiva comenzó al estallar el conflicto armado en los ochenta, actualmente la razón principal por la cual los habitantes rurales continúan emigrando es económica (Andrade-Eekhoff, 2001).

La emigración masiva fue un factor clave para detener el crecimiento de la población. Del mismo modo, la migración interna hacia áreas urbanas fue también

un factor importante en la reducción del crecimiento de la población rural, especialmente durante los años de guerra. Actualmente, la falta de oportunidades económicas en las áreas rurales han sido fundamental para la reducción del crecimiento de la población rural. Adicionalmente, juega un papel la notable reducción en las tasas de fecundidad en las áreas rurales, con una disminución de casi el 50% entre 1978 y 1998. Mientras que en décadas pasadas la migración rural estuvo dominada por un éxodo hacia las áreas urbanas dentro del país, esto ha cambiado. Actualmente, los principales destinos para los emigrantes rurales son los Estados Unidos y Canadá (72%); sólo un 24% escoge emigrar internamente a otras áreas, y un pequeño porcentaje sale al resto de Centro América y a otros países (Andrade-Eekhoff, 2001).

Las remesas familiares están cobrando más importancia en los ingresos familiares, no sólo por el número de hogares que reciben remesas, sino también por las cantidades que reciben (Cuadro 6.2). Nacionalmente, el monto promedio mensual de las remesas que se registra es equivalente a poco menos que el salario mínimo mensual, y casi una quinta parte de la población recibe remesas. La contribución promedio de las remesas de \$1,452 anual representa una transferencia significativa para las familias receptoras, sobre todo si tomamos en cuenta que el ingreso per cápita en El Salvador era de US\$ 2,192 en 2002. Como la mayoría de hogares que reciben remesas son de bajos ingresos, estos tienen un mayor papel redistributivo que otras políticas dirigidas

Cuadro 6.2
Hogares que reciben remesas. Años 1992/93, 1995 y 2002.
(En miles de hogares y porcentajes)

	Miles de hogares con remesas	1992-93 % del total de hogares	Remesa mensual promedio/hogar (US\$)	Miles de hogares con remesas	1995 % del total de hogares	Remesa mensual promedio/hogar (US\$)	Miles de hogares con remesas	2002 % del total de hogares	Remesa mensual promedio/hogar
Nacional	157	14.4	76	179	15.3	98	338	22.2	151
Área geográfica									
Urbano	89	15.5	88	111	16.2	100	205	21.5	160
Rural	68	13.1	60	68	14.1	93	132	23.4	137

Fuente: Ministerio de Economía, DIGESTYC, Encuestas de hogares de propósitos múltiples, 1992-93, 1995, y 2002.

a los pobres. Como tales, las remesas constituyen un programa autogenerador de compensación social. En 1992-93, el porcentaje de hogares urbanos que recibían remesas (15.5%) era más grande que el porcentaje de hogares rurales recibiendo remesas (13.1%). Sin embargo, una década después, el porcentaje de hogares que recibían remesas en las zonas rurales (23.4%) era mayor que en las urbanas (21.5%). La importancia de las remesas en los ingresos de los hogares varía no sólo entre las áreas rurales y urbanas, sino también entre los departamentos de El Salvador. En La Unión, un 47% de los hogares reciben remesas, seguido por Morazán (36%), Cabañas (33%), San Miguel (30%), y Chalatenango (28%). Las cifras más bajas (16%-18%) se encuentran en las áreas central y occidental de El Salvador, donde se concentran la mayoría de las oportunidades económicas, con excepción de Ahuachapán, que muestra niveles bajos de emigración por razones históricas.

Con relación a los efectos de la migración internacional sobre las actitudes laborales, un estudio por Zilberg y Lungo (1999) que exploró las actitudes de los jóvenes del municipio de Santa Elena, encontró que la juventud tiene un reducido interés de trabajar en la agricultura. Sin embargo, este resultado refleja el hecho que la "agricultura se ha vuelto inviable para miles de campesinos, y consecuentemente, muchos optan por emigrar." Además, los jóvenes están prolongando su educación —las remesas han jugado un rol importante en permitir que continúen sus estudios— y están ingresando al mercado laboral más tarde. El estudio reveló que los jóvenes que quieren continuar sus estudios tienen una propensión más alta de quedarse en El Salvador, mientras que aquellos que no tienen las mismas oportunidades para estudiar son los más propensos a emigrar. Por lo tanto, la migración internacional ha abierto nuevas oportunidades. Por otra parte, ha generado nuevas percepciones, valores y aspiraciones, especialmente entre los niños y jóvenes.

La emigración ha producido una situación donde cerca de un tercera parte de la población en muchas áreas rurales subsiste de las remesas (Andrade-Eekhoff 2003). Aunque muchos hogares rurales todavía practican la agricultura, la mayor depen-

dencia de remesas reduce la dependencia de la producción de granos, puesto que éstos pueden ser comprados. Un estudio de PRISMA sobre tres sitios (Tacuba, Barra de Santiago y La Montañona) encontró una relación directa entre remesas y decaimiento de la agricultura (Hecht, Rosa y Kandel, 2002). Los factores que explican este fenómeno incluyen la escasez de mano de obra por los bajos salarios en el sector, la menor disponibilidad de mano de obra familiar como resultado de la migración masculina y del alargamiento del tiempo dedicado a los estudios por parte de los niños, así como el bajo precio de los granos básicos que perjudica a los campesinos como productores, pero que beneficia a los receptores de remesas como consumidores.

Las remesas también se destinan para la adquisición de tierra, más para asegurar el retiro que para hacerlas producir, un fenómeno común en las comunidades emigrantes a lo largo del mundo. La compra de animales de patio es otro uso importante de las remesas, dado que la migración principalmente de hombres ha cambiado la división de género de las labores en las áreas rurales, dejando al 30% de los hogares salvadoreños bajo la dirección de las mujeres (Deere y de León 1998). Como las mujeres están más involucradas en el manejo de los animales de patio, resulta lógico que las inversiones "agrícolas" privilegiadas son la compra de pollos, cerdos, cabras y vacas. Esta es la "cuenta de ahorros" tradicional entre las poblaciones pobres en todo el Tercer Mundo, pues los animales pueden convertirse en efectivo cuando es necesario y también producen bienes para el consumo y para el mercado. Por lo tanto, son una inversión especialmente útil (Hecht, 1993). Adicionalmente, el esfuerzo laboral que exige el cuidado de los animales es relativamente bajo, en comparación con las tareas agrícolas.

Un importante e interesante impacto de la migración y los procesos de transnacionalismo está relacionado con el surgimiento de nuevos actores. Un estudio reciente de Andrade-Eekhoff y Avalos (2003) identifica varias clases de relaciones que mantienen los flujos transnacionales en la región. La primaria y fundamental es la relación de familia, aunque también son interesantes las relaciones territoriales porque han llevado el surgimiento de nuevos actores o grupos de personas que se identifican

Los jóvenes que quieren continuar sus estudios tienen una propensión más alta de quedarse en El Salvador, mientras que aquellos que no tienen las mismas oportunidades para estudiar son los más propensos a emigrar.

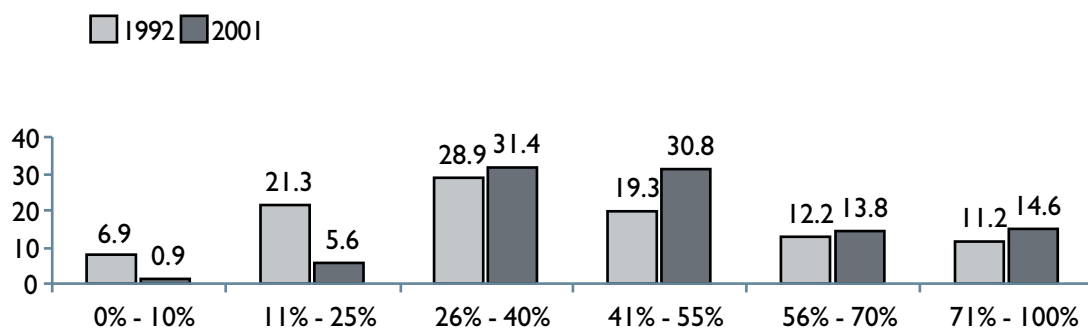
con un territorio aunque ya no residan en el mismo. La expresión más clara de estos es la formación de Asociaciones de Pueblos de Origen en el exterior, que agrupan personas de un pueblo o municipio que se asocian para compartir información, celebrar eventos y mandar “remesas colectivas”, para apoyar actividades e iniciativas específicas en su lugar de origen. El gobierno de El Salvador estima que existen más de 250 Asociaciones (Andrade-Eekhoff y Silva Avalos, 2003). Su influencia en las áreas rurales va en aumento y puede traer implicaciones sobre el uso de suelo, la gestión ambiental local y los valores y discursos ambientales.

DINÁMICA DE LA COBERTURA ARBÓREA Y OTROS IMPACTOS AMBIENTALES

Los cambios económicos y poblacionales también se reflejan en cambios en la cobertura arbórea, tal como muestra Sasan Saatchi (NASA/Jet Propulsion Laboratory) a partir de un análisis de imágenes derivadas de sensores satelitales AVHRR (Advanced Very High Resolution Radiometer) para 1992-93, e imágenes derivados de sensores satelitales MODIS (Moderate Resolution Imaging Spectroradiometer) para 2000-01 (Hecht y Saatchi, en

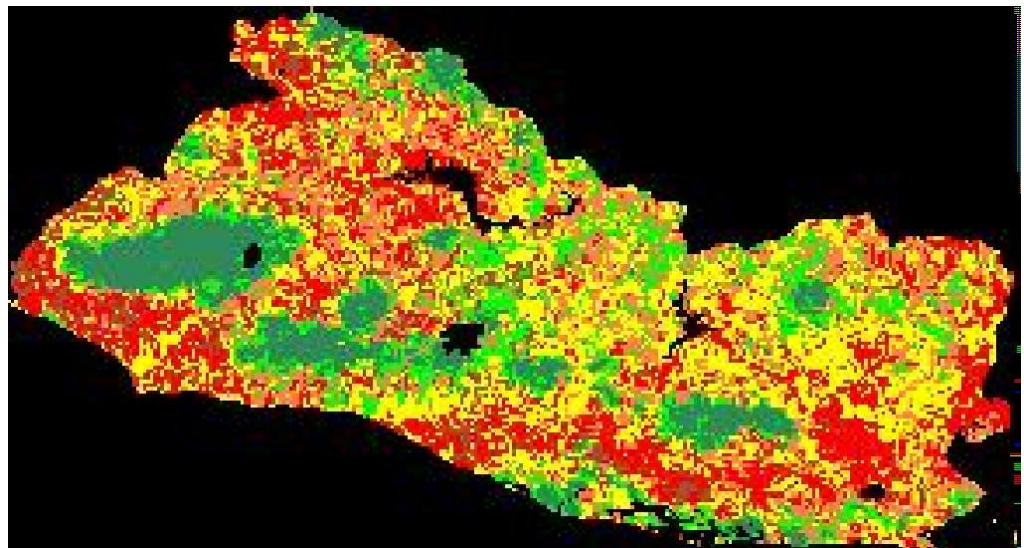
prep.). Los Mapas 6.1 y 6.2 muestran las densidades arbóreas por estratos para 1992-93 y 2000-01 respectivamente. Las áreas marrón tienen las menores densidades de árboles, mientras que las áreas verde oscuro corresponden a bosques relativamente densos. El Mapa 6.3 muestra el cambio en la densidad arbórea entre los dos períodos: las áreas en negro son las zonas sin cambio perceptible, incluyendo los cuerpos de agua; las áreas rojizas indican que se ha reducido la densidad arbórea (deforestación); y los otros colores indican las zonas donde ahora existe una cobertura arbórea más densa. Las estimaciones gruesas que permite el análisis basado en las imágenes, sin verificación de campo, estaría indicando que unos 6,700 km² han experimentado deforestación, mientras que en unos 11,000 km² ha ocurrido algún tipo de reforestación. El balance neto en términos globales en ese sentido es positivo. Como muestra el Gráfica 6.7, las áreas con una densidad arbórea de menos del 25% disminuyeron significativamente, al mismo tiempo que las áreas con densidades arbóreas entre 41% y 55% aumentaron significativamente (Hecht y Saatchi, en prep.).

Gráfica 6.7
Cambios en la densidad arbórea entre 1992 y 2001. (En porcentajes)

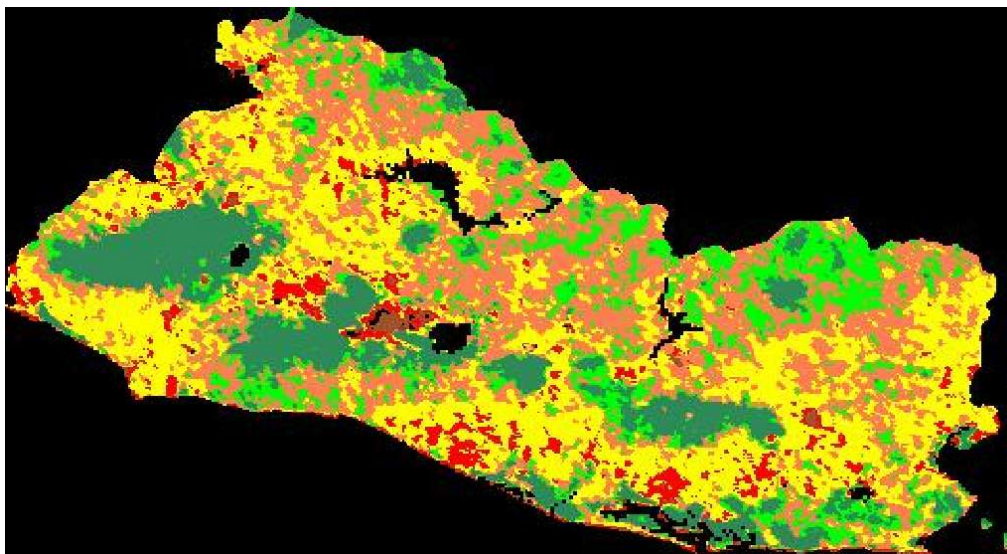


Nota: La base del área total se refiere al territorio nacional incluyendo los cuerpos de agua, y las áreas para el cálculo de la densidad arbórea no incluyen los cuerpos de agua.
Fuente: Hecht y Saatchi (en prep.)

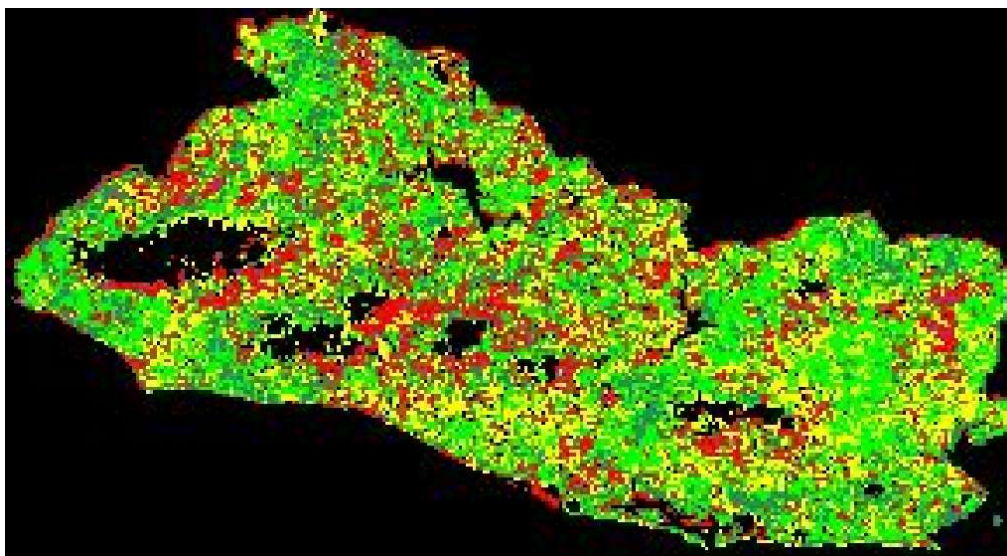
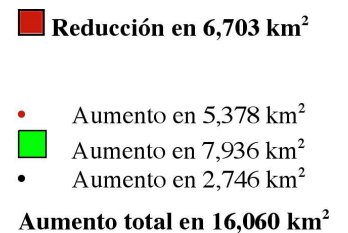
Mapa 6.1
Densidad Arbórea.
Años 1992-1993
(AVHRR)



Mapa 6.2
Densidad Arbórea.
Años 2000-01 (MODIS)



Mapa 6.3
Cambios en la
Densidad Arbórea
entre 1992 y 2000-01



Esos datos requieren una verificación de campo para obtener cifras más precisas y reducir los márgenes de error. Habría que comparar, además, la calidad de la vegetación que va perdiéndose con la que se regenera para estimar los impactos netos sobre la protección de biodiversidad, suelos, cuencas y fuentes de aguas, así como sobre la producción de leña, madera y otros beneficios que se atribuyen —a veces sin mucho fundamento— al incremento de la cobertura forestal.

De todos modos, la coexistencia de procesos de deforestación con procesos de recuperación arbórea no sólo es notable, sino consistente con los cambios económicos y demográficos a los que aludimos en las secciones anteriores. Por ejemplo, las remesas familiares y la escasez de mano de obra familiar masculina, productos de la emigración y la poca rentabilidad de la producción agrícola tradicional, pueden estar promoviendo en algunas zonas procesos de regeneración natural que aumentan la cobertura arbustiva y arbórea al reducirse el área dedicada a la agricultura. Por el contrario, la crisis del café puede estar promoviendo cambios en el sentido opuesto, al impulsar una reducción de la superficie dedicada a este cultivo perenne.

Aunque en todas las zonas del país los procesos se dan en ambas direcciones —deforestación y regeneración— predominan los procesos de deforestación en las zonas de creciente concentración poblacional, industrial y comercial.

Más allá de los cambios globales, la ubicación de los cambios resulta particularmente importante. Aunque en todas las zonas del país los procesos se dan en ambas direcciones —deforestación y regeneración— predominan los procesos de deforestación en las zonas de creciente concentración poblacional, industrial y comercial como el Área Metropolitana de San Salvador, el Valle de San Andrés y otros centros urbanos (Mapa 6.3). En el caso de las zonas cafetaleras en la cordillera volcánica central, por el momento sus núcleos se mantienen inalterados (manchas negras en Mapa 6.3), pero en algunas partes de sus periferias se aprecian procesos significativos de deforestación. Como estas zonas volcánicas son de alta infiltración de agua, estos cambios pueden estar afectando la recarga de las fuentes subterráneas. En el caso de la Región Metropolitana y el Valle de San Andrés también está creciendo el riesgo de contaminación de esas fuentes.

Dada esa dinámica ambiental y la mayor concentración de la población en el Área Metropolitana de San Salvador y en zonas

aledañas, la demanda de agua está aumentando mientras disminuye la disponibilidad local del recurso. Como resultado, el área metropolitana está dependiendo cada vez más de la disponibilidad de agua de otras regiones. Sin embargo, para evaluar la disponibilidad hacia el futuro de agua para el abastecimiento humano, así como para otros usos (energía, riego, agroindustria, etc.) se deben conocer también las dinámicas en los territorios de menor concentración poblacional.

Las relaciones entre árboles y agua son complejas, y no siempre una mayor presencia de árboles mejora la disponibilidad de agua (puede más bien ocurrir lo contrario). No obstante, es menester prestarle atención a los procesos de deforestación que se presentan en zonas de escasa población y establecer políticas y mecanismos que permitan avanzar hacia un manejo más conciente de las coberturas vegetales (de árboles y de otro tipo), así como de las prácticas agropecuarias, en una lógica que permita mejorar la producción de bienes ambientalmente amigables y la oferta de servicios ambientales. Acá son importantes, las lecciones que están dando diversas experiencias de gestión territorial rural que están emergiendo en el país y que se discuten a continuación.

LAS RESPUESTAS TERRITORIALES

Los cambios económicos, poblacionales y ambientales también propician cambios institucionales relacionados con la gestión ambiental y territorial. La creciente preocupación social por los desequilibrios territoriales, tanto por la disparidad de oportunidades para el desarrollo humano, como por la desvalorización de territorios rurales y la degradación de recursos naturales (PRISMA, 1995; CND, 2000; PNUD, 2001) genera iniciativas sociales y estatales para el desarrollo territorial. La presión social por la descentralización, la experiencia de participación ciudadana y la profundización de la vulnerabilidad socio ambiental, son otros factores que definen las respuestas territoriales. Algunas experiencias incorporan a los pobladores en el proceso de organización de su espacio productivo y cotidiano, sobre la base del conocimiento del terreno y valoración de sus recursos naturales, a la vez que ligan el proceso de ordenamiento con la descen-

tralización y el liderazgo de los gobiernos municipales en el manejo de territorios.

INICIATIVAS ESTATALES PARA EL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

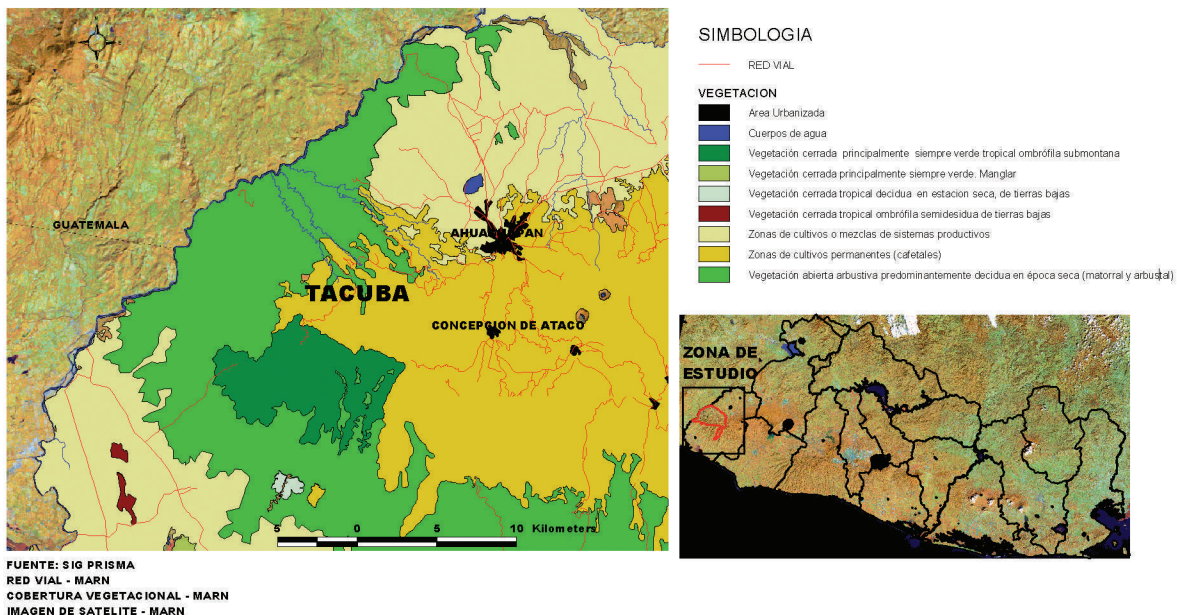
Las consultas promovidas por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) permitieron identificar regiones a partir de sus potencialidades internas y sus posibilidades de vinculación al proceso de globalización, para amarrarlos a la lógica de la integración comercial de Meso-américa (CND, 2000). Esta idea de territorios integrados al proyecto de desarrollo ha sido apoyada por el gobierno. Se ha comenzado a instrumentar acciones específicas para modernizar ciertos territorios claves, como en el caso del proyecto de ampliación del Puerto de Cutuco en el Golfo de Fonseca, y el proyecto de construcción de la Carretera Longitudinal del Norte para articular la zona norte dentro del corredor logístico y la franja industrial de maquilas en la zona paracentral. Desde el ejecutivo se impulsa el proceso del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNOTD) desde una concepción de la planificación territorial que está avanzando en la definición de regiones de gestión, pero que aún tiene el reto de incorporar las dinámicas locales territoriales y sus recientes expresiones

institucionales. Por otra parte, el VM-VDU también ha realizado planes regionales de desarrollo territorial, el primero de ellos en la cuenca del río Sucio y planicie del Valle de San Andrés. En este caso, se ha logrado conformar junto con el Comité Gestor del Valle de San Andrés una oficina regional como primera experiencia de cooperación entre actores sociales y el Estado para la creación de una institucionalidad de planificación regional descentralizada, la segunda después de la creación de la OPAMSS.

También encontramos procesos impulsados por actores locales y territoriales encaminados al desarrollo y gestión del territorio. Algunas municipalidades — Nejapa, Olocuilta, Zaragoza, y Tecoluca, entre otras— han realizado procesos de planificación territorial participativa que están modificando la relación ciudadano-Estado. Estas experiencias ejecutan una descentralización efectiva que permite a los actores locales convertirse en planificadores de su propio desarrollo, asumiendo un rol activo en la planificación, construcción de estrategias y definición de políticas locales de ordenamiento territorial (SACDEL, 2001).

Si bien los procesos de planificación participativa local definen su propia estrategia, instrumentos y marcos regulatorios,

Mapa 6.4
Tacuba: Ubicación y cobertura vegetal



no cuentan con una política marco que les permita integrarlas y articularlas a la dinámica del desarrollo nacional y aquí radica una de sus principales debilidades (SACDEL, 2001). Los procesos participativos, a pesar de que aún se enfrentan a la herencia del paternalismo, las clientelas políticas y el asistencialismo, tienen el potencial de conseguir una activa participación en la vida pública, más consciente de sus responsabilidades y deberes, y más propositiva en el planteamiento de sus alternativas de desarrollo. La capacidad de propuesta se traduce en Planes de desarrollo Local, Planes de Ordenamiento Territorial Local o Planes de Manejo Ambiental.

EXPERIENCIAS DE GESTIÓN TERRITORIAL RURAL

Aunque en todas las zonas del país los procesos se dan en ambas direcciones — deforestación y regeneración — predominan los procesos de deforestación en las zonas de creciente concentración poblacional, industrial y comercial.

La preocupación común por la protección de recursos forestales e hídricos, el impulso del turismo rural, la gestión del riesgo o el tratamiento de desechos sólidos ha dado lugar a la asociación de los gobiernos municipales, independientemente de su afiliación partidaria. La formación de Mancomunidades de Municipios o Asociaciones Municipales y los Consejos Departamentales de Alcaldes son esfuerzos significativos en cuanto a la búsqueda de formas más efectivas de gobernabilidad y desarrollo sostenible. Se trata de experiencias recientes que no deben ser entendidas simplemente como una forma de resolver la fragmentación administrativa del territorio o como vías de acceso a fondos para el desarrollo, sino como espacios de construcción de nuevas identidades sociales, en tanto redefinen la vinculación de la población con su territorio y responden a la necesidad de enfrentar las problemáticas actuales relacionadas con el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la integración social a la vida pública.

Por otra parte, como parte de los esfuerzos de organizaciones de desarrollo local, organizaciones campesinas, organizaciones de mujeres, grupos ecologistas, ONG, e iglesias entre otros, se impulsan procesos orientados a la construcción de nuevos tejidos territoriales y formación de microregiones que no están necesariamente vinculadas a límites municipales. En Chalatenango el Comité Ambiental (CACH) se constituye como un foro de concertación que ha logrado la voluntad, el compromiso e integración de actores

en un proyecto territorial a partir del Plan de Manejo Ambiental (PADEMA). En el Bajo Lempa, una zona altamente vulnerable a las inundaciones en época de lluvias, las comunidades han desarrollado una estructura de representación social comunitaria y territorial que se integra en el Comité Local del Bajo Lempa a partir de la necesidad del manejo del riesgo. Además, también se han impulsado Microregiones Productivas desde donde se generan novedosas formas de producción de cultivos orgánicos.

Dentro de las experiencias territoriales cobran relevancia aquellas donde la dimensión ambiental aparece como elemento articulador de respuestas. Estas experiencias que buscan mejorar el manejo de los recursos naturales y los medios de vida rurales, en algunos casos también tratan de vincular lo urbano y lo rural. La historia de los territorios, la diversidad de actores, oportunidades y desafíos socioeconómicos, institucionales y ambientales definen las prioridades de la gestión y los actores que la protagonizan. En los casos que presentamos, los temas ambientales son de una u otra forma ejes centrales de la gestión: la reconversión productiva y servicios ambientales en la zona cafetalera de Tacuba, el ordenamiento territorial en función de la protección del agua y el bosque en La Montañona, y la gestión del riesgo ante inundaciones y reorganización productiva en el Bajo Lempa. Los casos son presentados a partir de los elementos que definen la gestión territorial: identidad, institucionalidad e instrumentos, vinculados a la dinámica social y ambiental de cada territorio. Para cada caso se señala la particularidad de los impactos positivos y negativos de la globalización, y como ésta demanda un claro marco de intervención estatal para el desarrollo humano y fortalecimiento de los medios de vida de sus habitantes.

Esas experiencias de Gestión Territorial Rural, a pesar de sus diferencias, muestran que los siguientes aspectos son importantes para reducir la pobreza y mejorar el manejo de recursos naturales:

- La ampliación de los derechos sobre los recursos naturales que permite construir estrategias territoriales para la diversificación productiva ambientalmente amigable y para la provisión de servicios ambientales;

Cuadro 6.3.

Descripción de tres cooperativas de pequeños caficultores en Tacuba, El Salvador

Cooperativas	No. de Miembros	Características y Área Total
1. Las Colinas	99 hogares	Cooperativa del sector reformado, con 195 ha. de café manejadas colectivamente. A cada miembro se le asignan parcelas residenciales y para la siembra de granos básicos.
2. La Concordia	22 hogares	Cooperativa creada por 8 fundadores, que aprovecharon contactos durante el período de la tercera fase de la reforma agraria (Decreto 207). Cuenta con 38.5 ha. de café manejadas colectivamente, y parcelas propias residenciales y para granos básicos individuales.
3. El Sincuyo	29 hogares	Recientemente formada (2000), a través del esquema de asociaciones agropecuarias del MAG. Las fincas son propias, y tienen áreas entre 0.7 y 3.5 ha.

Fuente: (Méndez, en preparación)

- La acumulación de capital social, ya que las capacidades organizacionales juegan un papel decisivo en los esfuerzos de gestión territorial y facilitan la apropiación social de los territorios por parte de las comunidades, la generación de alianzas externas y la construcción de instrumentos de gestión; y

- Políticas públicas para asegurar una gestión territorial sostenible, ya que si los procesos no cuentan con un marco de inversiones y políticas públicas favorables corren el riesgo de ser sofocados.

Tacuba: reconversión productiva y servicios ambientales

Acceso y control de recursos: Tacuba, ubicada en la sierra montañosa de Apaneca, se caracteriza por la predominancia del cultivo de café en un mosaico de propiedades de distintos tamaños y tipos de manejo. El caso se basa en el estudio de tres cooperativas que representan al sector reformado, cooperativas tradicionales y una asociación de pequeños caficultores independientes (Cuadro 6.3). A la vez, en la zona existen otro número considerable de cooperativas de distintos tipos, así como propietarios pequeños, medianos y grandes.

Dinámica ambiental: El sitio es de gran importancia ecológica, ya que colinda con el Parque Nacional El Imposible (PNEI), una de las reservas naturales de mayor importancia en el país. Además, los cafetales juegan un rol ambiental como fuentes de cobertura arbórea y como proveedores de una serie de servicios am-

bientales. La actual crisis del café amenaza la permanencia de los cafetales bajo sombra y los servicios ambientales que se generan en ellos (i.e. conservación de la biodiversidad de flora y fauna, captura de carbono, y protección de agua y suelos). En la aldea zona de Apaneca, se está dando un proceso de lotificación de los cafetales para parcelas recreativas. En cuanto a conservación de biodiversidad, los cafetales con sombra de las tres cooperativas de pequeños agricultores mostraron tener un nivel parecido de biodiversidad de árboles (169 especies) con relación al bosque de El Imposible (174 especies). Adicionalmente, una de las cooperativas provee agua a la ciudad de Tacuba.

Gestión territorial: La organización se expresa principalmente a través de cooperativas de pequeños agricultores. Recientemente las cooperativas han empezado a vincularse a redes de organizaciones campesinas e indígenas⁴ y de comercio justo en la búsqueda de apoyos externos. Los agricultores no cuentan con organizaciones de segundo nivel y no se perciben vínculos con esfuerzos departamentales. La ubicación de las cooperativas cafetaleras como zona de amortiguamiento y el potencial para insertarse en mercados alternativos de café, apunta hacia las ventajas que podría generar la formación de organizaciones regionales. Desarrollar las alianzas internas y externas podría fortalecer el poder de negociación de las cooperativas como generadoras de servicios ambientales al nivel regional, nacional y global. Algunas cooperativas ya están

considerando la asociatividad, y este objetivo es también un componente del proyecto de la cooperación española. En cambio, los esfuerzos de coordinación entre cooperativas y otras organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil son todavía muy débiles. FUNDESYRAM ha intentado unificar a los diferentes actores en esfuerzos de desarrollo en un comité inter-institucional, pero hasta el momento éste no ha incluido las cooperativas.

Impacto de la globalización: El café es vulnerable a los cambios en los mercados internacionales. Por lo tanto, los caficultores y sus agroecosistemas siempre han sentido una influencia fuerte de los mercados y procesos globales. La presente crisis de los precios del café ha sido el impacto más fuerte de la globalización sobre los cafetaleros. Esta ha propiciado cambios de uso de la tierra, por ejemplo, la lotificación de cafetales para parcelas recreativas. No obstante, una de las cooperativas ha logrado insertarse en las redes internacionales

de los mercados de comercio justo y orgánico, a través de su membresía a la Asociación de Pequeños Productores de Café de El Salvador (APECAFE). Esta condición ha permitido a la cooperativa vender su café a precios muy superiores a los del mercado convencional y acceso a financiamiento favorable. Según los miembros de la cooperativa, hubiera sido difícil sobrevivir a la crisis sin este apoyo. La crisis también ha generado interés de la cooperación internacional por apoyar a los caficultores. En 1999 había solo un proyecto de desarrollo agrícola en la zona de Tacuba. En 2003, existen 2 proyectos grandes de la cooperación en fases de implementación o planificación (uno de la cooperación española, otro de la cooperación italiana). En parte esto se debe a la campaña mundial que OXFAM ha adoptado para dirigir ayuda a los cafetaleros en crisis. Esto llevó también a que Tacuba apareciera en la lista de zonas de emergencia del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

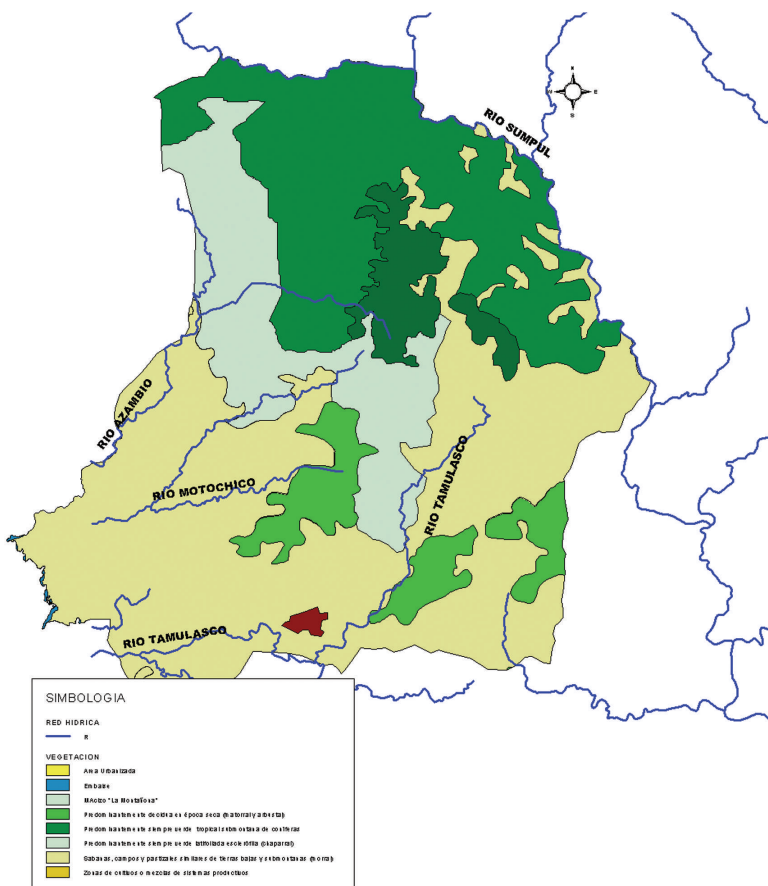
La Montañona: revalorización de activos naturales y gestión territorial

Acceso y control de recursos: La microregión conocida como la Mancomunidad de La Montañona, en el nororiente del departamento de Chalatenango, tiene una extensión de 335km² y una población aproximada de 51,000 habitantes. La forman siete municipios: El Carrizal, Chalatenango, Comalapa, Las Vueltas, Ojos de Agua, La Laguna y Concepción Quezaltepeque. El Programa de Transferencia de Tierras (PTT), realizado a raíz de los Acuerdos de Paz, transformó la propiedad del bosque de La Montañona, pues de las 2,000 has. que comprende todo el bosque, se transfirieron 541 has., en las cuales se han realizado planes comunitarios de manejo de bosque.⁵ Sin embargo, en la Mancomunidad predominan los pequeños productores y arrendatarios de granos básicos y también se observa un aumento descontrolado de ganadería extensiva.

Dinámica ambiental: La cobertura boscosa del macizo montañoso se considera crítica para la captación y regulación de agua de varios arroyos que alimentan cuatro ríos importantes en el área, entre ellos el río Tamulascó que suministra agua a la ciudad de Chalatenango. Con un tipo de suelo más apropiado para bosque y cobertura

Mapa 6.5

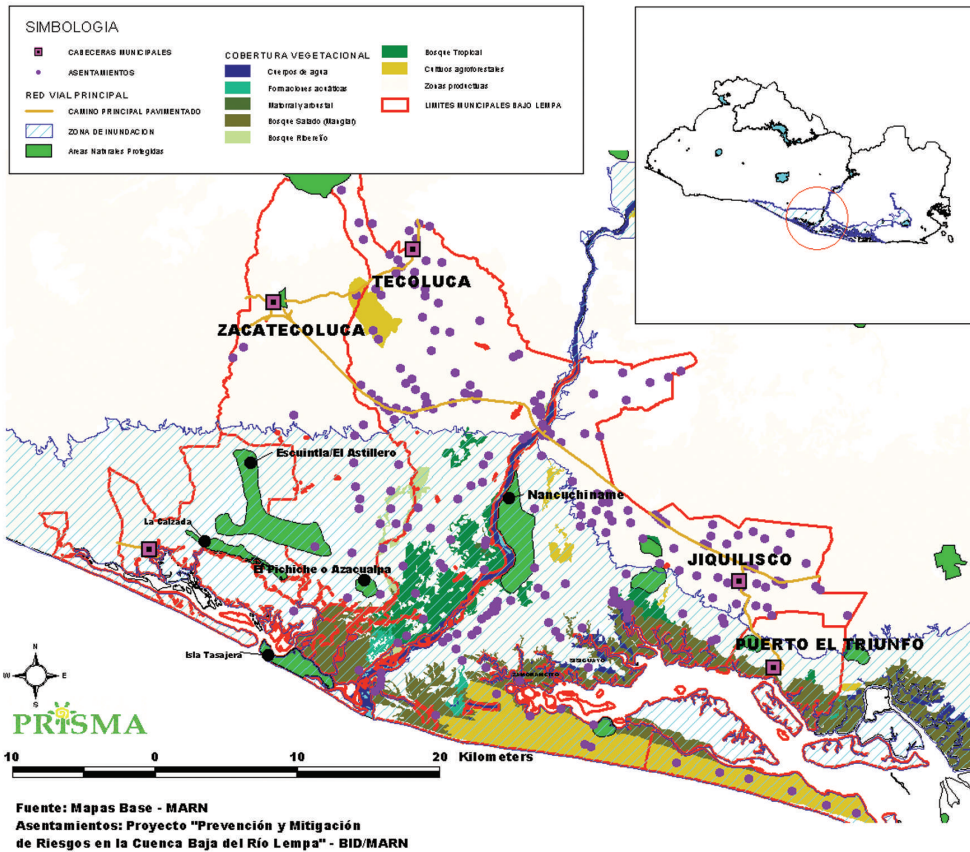
La Montañona: Cobertura vegetal y ríos principales



vegetal permanente, la práctica forestal, como actividad productiva campesina, está limitada por la situación de tenencia de la tierra. Los pobladores no ven en la producción forestal una opción de ingresos ante la falta de información y ausencia de canales de comercialización adecuados. Las mayores presiones del bosque se derivan de las prácticas agrícolas en la-deras (tala y quema, extracción de madera y leña, uso intensivo de agroquímicos, pastoreo extensivo, riego incontrolado en partes altas para pastoreo y cultivo de hortalizas). A pesar de estas tendencias, es un área de importancia ecológica con un significativo potencial para la conservación de especies vegetales y refugio para diversas especies animales. Estas características lo han convertido en un lugar de recreo y esparcimiento; y recientemente ha despertado interés como área de investigación para estudios botánicos e inventarios de vida silvestre.

Gestión territorial: La identidad del territorio de La Montañona se ha ido formando por la existencia de un tejido de relaciones sociales entre comunidades campesinas, una historia de lucha por el acceso a la tierra, la figura emblemática del

macizo montañoso como símbolo de lucha y recurso básico compartido por las diversas comunidades de la zona, y el reconocimiento nacional que alcanza la experiencia de la Mancomunidad. Actualmente la Mancomunidad dirige sus esfuerzos hacia la construcción de nuevas formas de vinculación y mecanismos de interacción entre los diversos actores del territorio con una perspectiva de micro-región. En las zonas rurales predomina la organización comunitaria muy enfocada en la obtención o mejoramiento de servicios básicos. Esta organización atomizada coexiste con otros procesos enfocados en la gestión de los recursos naturales, entre los que destaca el Comité Ambiental de Chalatenango (CACH) y sus Unidades Ambientales de Producción y Manejo (UAPM), formadas por las organizaciones de desarrollo local, agricultores, grupos ecologistas y municipios, ONG, entre otros. Las UAPM funcionan como espacios de gestión territorial para proyectos de gestión, recuperación y manejo de recursos cuyo alcance espacial esta definido en función de las posibilidades de coordinación de los diversos actores y sus intereses comunes (Gómez



Mapa 6.6
**Bajo Lempa:
 Asentamientos y cobertura
 vegetal**

La identidad del territorio de La Montañona se ha ido formando por la existencia de un tejido de relaciones sociales entre comunidades campesinas, una historia de lucha por el acceso a la tierra, la figura emblemática del macizo montañoso como símbolo.

y García, 2002). En la Montañona funcionan dos UAPM “La Montañona” y “Tamulasco”. También existe una red de organizaciones asociadas a los programas de desarrollo local y rural de la cooperación externa. Otras redes más puntuales, se establecen entre comunidades con organizaciones o comités de migrantes salvadoreños en el exterior y hermanamientos con ciudades o iglesias extranjeras.

Las estrategias para la gestión de recursos se han enfocado en el macizo montañoso y en la cuenca Tamulasco. En los setenta el gobierno impulsó diversos proyectos de manejo y ordenamiento de dicha cuenca con pocos impactos. En la posguerra los beneficiarios del PTT con propiedades de bosque han desarrollado prácticas de manejo del bosque y agricultura sostenible con modestos resultados en términos productivos, aunque han permitido construir reglas para el aprovechamiento del recurso forestal y la protección de fuentes de agua (Gómez y otros, 2002). En la cuenca del río Tamulasco, el CACH y las UAPM han efectuado campañas de descontaminación y limpieza involucrando a diversos sectores, esfuerzos que sin embargo han sido poco sostenibles y con impactos de corto plazo.

La formación de la Mancomunidad abre la oportunidad de desarrollar mecanismos de integración y planificación del territorio. La Mancomunidad está conduciendo diversas estrategias relacionadas con el ordenamiento territorial, la participación ciudadana y la gestión del recurso hídrico. Asumir la gestión de estos proyectos ha implicado construir una institucionalidad propia para la planificación, control, monitoreo y seguimiento de los mismos, así como para la interacción con las comunidades y organizaciones sociales. Uno de sus principales retos es el fortalecimiento y la autonomía de la institucionalidad territorial, pues todavía existe incertidumbre sobre la capacidad de continuidad cada vez que se enfrenta un período electoral. Por otra parte, la Mancomunidad todavía no es económicamente autosostenible y aún cuando ha ganado reconocimiento nacional e internacional, la apropiación e identificación por parte de sus habitantes es incipiente.

Impacto de la globalización: Durante los noventa las políticas de desarrollo y recons-

trucción aplicadas por el Estado y la cooperación internacional enfatizaron la contención de efectos sociales de desequilibrio territorial y la posguerra, lo que permitió el flujo de recursos hacia la zona, enfocados en proyectos de reconstrucción, desarrollo rural y reinserción social y productiva (Gómez y García, 2002). Una vez agotado el tiempo de los proyectos, el territorio regresa a su condición de zona marginal respecto al modelo de desarrollo y apertura de mercados, a pesar de ser una zona de provisión de recursos naturales (agua) y servicios ambientales. La crisis del agro y la marginación estructural del territorio promueven la diversificación de las opciones de producción (cultivo de hortalizas y ganadería). La migración al exterior se muestra cada vez más importante como una estrategia de medios de vida.

Para contrarrestar la ausencia del Estado y los negativos efectos del desequilibrio territorial, los actores locales han solventado sus necesidades, e incluso definido estrategias de desarrollo a partir del flujo de recursos, enfoques y capacidades humanas procedentes de proyectos y programas de reconstrucción y desarrollo rural apoyados por la cooperación internacional,⁶ así como de otros movidos por la solidaridad internacional, las comunidades de migrantes en Estados Unidos y hermanamientos puntuales y limitados con parroquias en ese país y Canadá.

La Mancomunidad también está construyendo una red de enlaces y apoyos con la cooperación internacional y ONG nacionales. Se ha formado una “Mesa de Apoyo de la Mancomunidad” con organizaciones de cooperación que tienen proyectos específicos con la Mancomunidad,⁷ que funciona como espacio de coordinación de proyectos y referente de consulta ante los alcaldes para la toma de decisiones. Recientemente, el Estado ha mostrado interés en apoyar estos esfuerzos, reconociendo la importancia ecológica de la zona y la experiencia ganada por la Mancomunidad de Alcaldes. Ciertamente el apoyo estatal resulta básico para conectar el proceso con la dinámica nacional y asegurar apoyos estratégicos. Sin esto será muy difícil construir una estrategia para el desarrollo productivo, dadas las particularidades del territorio ya mencionadas.

Acceso y control de recursos: Al igual que el caso anterior, la ampliación de la tenencia de la tierra ha sido clave para reorganizar la gestión territorial. La legalización de las tierras mediante el PTT legitimó la tenencia de la tierra de muchos asentamientos de población repatriada y otorgó tierras a excombatientes de la Fuerza Armada y la guerrilla. Este proceso es una conquista en las comunidades y unidades productivas del Bajo Lempa, pero que enfrenta serias restricciones ya que los asentamientos en muchos casos se establecen sin condiciones adecuadas, sin criterios de planificación, en zonas no aptas debido a que son bosque o áreas de inundación por los ríos.

Dinámica ambiental: El territorio localizado en la llanura de inundación del Río Lempa, en el centro de la costa del Pacífico salvadoreño, define una dinámica de inundaciones recurrentes que afectan la mayor parte del área. Sin embargo, las inundaciones contribuyen a una alta fertilidad de los suelos que fueron usados, a partir de la mitad del siglo XX, para el cultivo de algodón, con severos efectos en la destrucción de la mayor parte de los bosques remanentes, aumentando el riesgo y la vulnerabilidad a inundaciones en la zona. La guerra, el abandono de los cultivos y la baja de los precios de algodón permiten la regeneración de los bosques secundarios y de vida silvestre, además de un paulatino proceso de descontaminación.

Gestión territorial: La identidad del Bajo Lempa es producto de una acción colectiva que enfrenta el reto común del reasentamiento y el desarrollo. El Bajo Lempa cuenta con una acumulación de capital social que ha permitido transformar rápidamente el territorio. Las capacidades organizacionales locales y su habilidad para asegurar recursos han posibilitado acumular otros activos como el acceso a mercados alternativos, mejoras en educación, y dotación de servicios, entre otros. También ha permitido una pronta reacción frente al desastre. La solidaridad entre las familias ha evitado pérdidas de vidas humanas, garantizando la mantenimiento de los damnificados. Se ha desarrollado una cultura de costa y capacidad colectiva para responder a la emergencia y avanzar hacia la gestión del riesgo. Las

organizaciones del Bajo Lempa han construido planes y programas para la planificación productiva, comercialización, fortalecimiento organizativo, educación popular, género, cultura de paz, agua, conservación y manejo racional de los recursos naturales, turismo, entre otros temas que tienen una clara dimensión territorial. En el caso de las municipalidades la instrumentación se hace a partir de planes quinquenales de desarrollo local con un análisis espacial bastante desarrollado. Parten de la delimitación clara de un territorio particular al cual representan y responden.

El Bajo Lempa no sólo enfrenta serias restricciones al desarrollo sino se enfrentan las condiciones de riesgo. Después del huracán Mitch se fortalecieron las capacidades locales para la gestión de riesgo con el acompañamiento del MARN y el BID, con lo cual se promueve la incorporación de la preparación para emergencias y la mitigación de vulnerabilidades como práctica rutinaria en la planificación de las actividades, programas y proyectos en ambas márgenes del río Lempa. La experiencia ha alcanzado reconocimiento internacional, principalmente la del Bajo Lempa Occidental, tanto por los procesos de innovación productiva, como por los logros de la gestión de riesgo. Actualmente el Bajo Lempa también es una zona piloto para la realización de proyectos de adaptación de las poblaciones locales al cambio climático. Este proyecto ha permitido una mayor vinculación del MARN con las organizaciones locales, que participan activamente en las actividades orientadas a generar conocimiento científico y propuestas de acciones de política en materia de adaptación. La experiencia pretende servir como ejemplo al nivel internacional, así como para establecer criterios, desarrollar estrategias y ejecutar medidas de adaptación ante la variabilidad y el cambio global del clima (Aguilar, 2003).

Impacto de la globalización: El apoyo de organizaciones solidarias nacionales e internacionales ha jugado un papel importante en la evolución del proceso en el Bajo Lempa. La solidaridad internacional ha facilitado recursos humanos, materiales y financieros a lo largo de estos años, modificando los énfasis del apoyo y los estilos de acompañamiento de acuerdo a

La identidad del Bajo Lempa es producto de una acción colectiva que enfrenta el reto común del reasentamiento y el desarrollo. El Bajo Lempa cuenta con una acumulación de capital social que ha permitido transformar rápidamente el territorio.

las diversas fases del proceso. En los primeros años la solidaridad fue clave para garantizar condiciones mínimas de asentamiento, obtención de servicios básicos y apoyo al desarrollo de las capacidades locales. Actualmente, la búsqueda de alternativas productivas usa las redes de solidaridad para el acceso a nichos de mercado para productos orgánicos (marañón, lácteos), procesos que han dinamizado las estrategias de desarrollo económico.

Para estos propósitos se ha consolidado un consorcio de microempresas productivas y de servicios, conocido como Grupo Bajo Lempa, para fortalecer su vinculación al mercado nacional e internacional aprovechando sus ventajas comparativas y promoviendo la complementariedad del ciclo productivo o la prestación de servicios sociales como en el caso de una óptica comunitaria. Estos logros obedecen a la visión de mercado que orienta la estrategia, entendiéndolo como “un medio que debe conocerse, comprenderse, dominarse y el fin debe ser la calidad de vida integral de la familia” (Grupo Bajo Lempa, 2002).

Desde 1990 se ha ido
construyendo una
institucionalidad estatal y un
cuerpo normativo a partir de
los cuales el Estado se
responsabiliza de la gestión
ambiental.

Esta cara positiva del transnacionalismo y la globalización no deja de lado el impacto que las reformas económicas y el cambio ambiental global están teniendo en la población. Respecto al cambio económico la elevación de costos de servicios públicos, sobre todo por la privatización de la distribución de energía eléctrica, impacta fuertemente los gastos familiares, restringiendo posibilidades de desarrollo comunitario, mientras que en el caso de las mujeres, la crisis del agro sigue estimulando la búsqueda de empleo no agrícola en las maquilas.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL

Desde 1990 se ha ido construyendo una institucionalidad estatal y un cuerpo normativo a partir de los cuales el Estado se responsabiliza de la gestión ambiental. Tal desarrollo institucional, sin embargo, más que una respuesta a las presiones de los grupos ambientalistas, ha sido el resultado de los compromisos que ha contraído el Estado al nivel regional e internacional para el seguimiento de acuerdos relacionados con el cambio ambiental global: desertificación, cambio climático, protección de biodiversidad. Se han promovido

estrategias orientadas a la conservación de recursos y al desarrollo rural a través del manejo de cuencas, como la experiencia del Proyecto Agua en microcuencas de Usulután, Morazán y Ahuachapán; y se ha promovido la conservación de ecosistemas bajo la estrategia regional del Corredor Biológico Mesoamericano, apoyando proyectos para sectores estratégicos en la conservación y producción agrícola como el programa Café y Biodiversidad.

Los acuerdos internacionales han incidido fuertemente en la reestructuración institucional del medio ambiente, en la ampliación de los enfoques, redefinición de competencias, regulación, ejecución y coordinación de las actividades, exigiendo una revisión y actualización de los planes, programas, políticas y normativas (Quezada, 2003). La reestructuración organizativa del MARN se ha ido moldeando para responder al seguimiento de los acuerdos internacionales conformando las diversas gerencias y áreas de gestión. Una de las más dinámicas es la Unidad de Género, Medio Ambiente y Desarrollo, con carácter de asesor al nivel ministerial, que monitorea los procesos de diseño y aprobación de políticas, normas y estrategias de gestión ambiental.⁸

El seguimiento a la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica ha requerido la reestructuración institucional y la redefinición de competencias en los Ministerios que juegan un papel clave en la gestión de la biodiversidad, en lo que compete a la regulación, ejecución y coordinación de las actividades de conservación y utilización de los recursos de biodiversidad (Quezada, 2003). Se trasladaron al MARN tres oficinas que estaban dentro de la estructura del MAG⁹; también se está haciendo el traspaso legal al MARN de las áreas protegidas incluidas en propiedades del sector reformado, para fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Las emergencias causadas por el Huracán Mitch en 1998 y los terremotos de 2001, aceleraron la reorganización, y como producto de la reforma se creó el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), orientado a fortalecer la capacidad del Estado en la prevención y monitoreo de riesgos socioambientales. El SNET también proporciona servicios de información en geología e hidrología, con estudios fluviales, sísmicos y vulcanológicos. Se abre la posibilidad de que sea el MARN la instancia que al pro-

ducir información integrada sobre tendencias ambientales pueda impulsar una visión más estratégica de la gestión ambiental desde el enfoque territorial.

El MAG también ha asumido el seguimiento de los distintos convenios, creando nuevas dependencias y ampliando su quehacer en el tema de los bosques, incorporando la mitigación del cambio climático. Para ello se constituyó un Comité Técnico Nacional en el cual participan los puntos focales de los Acuerdos Multilaterales Ambientales. El seguimiento de los compromisos vinculados al cambio climático y la mitigación en el sector energético se complementa con la creación de la Dirección de Energía Eléctrica en el Ministerio de Economía, para la promoción de las fuentes renovables de energía y su adopción apropiada dentro de la expansión de la cobertura eléctrica en el país. También se ha proyectado la definición de la estrategia nacional para la eliminación de las barreras que limitan la competitividad de las fuentes renovables de energía dentro del mercado eléctrico nacional (Aguilar, 2003). La reorganización estatal se ha dado en el contexto de la política de reducción del Estado. En el caso del MARN implica un rápido traslado de responsabilidades y funciones, sin que esto se traduzca en más recursos y fuerza política. No obstante, ello abre la puerta para que el MARN tenga un enfoque más estratégico de la gestión ambiental, sobre todo por el apoyo de la cooperación internacional que permite el acceso a recursos para la ejecución de proyectos en las áreas de manejo de sistemas naturales, gestión ambiental, gestión de riesgo, participación ciudadana, educación ambiental y fortalecimiento institucional.¹⁰

Los Fondos Ambientales son otro recurso estratégico que permite financiar actividades y proyectos ejecutados directamente por ONG y asociaciones comunales para la conservación y restauración ambiental y agricultura sostenible.¹¹ El Fondo Iniciativa para las Américas (FIAES) se crea dentro de los programas de condonación de la deuda externa que el país tiene con Estados Unidos y el Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES) se constituyó como mecanismo de cooperación que capta recursos financieros nacionales e internacionales para el financiamiento de proyectos ambientales, a partir de contribuciones del BID y del Fondo Canadiense para Medio

Ambiente.¹² Han sido una forma de coadministrar e invertir recursos junto a comunidades pobres, permitiendo nuevas oportunidades de empleo relacionadas con el mejoramiento del medio ambiente.¹³ Una de sus limitaciones es el énfasis en proyectos de corto plazo, pues ello no asegura la sostenibilidad de los mismos cuando estos terminan, ni la apropiación por la población en el proceso.

EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL AMBIENTAL

La aprobación de la Ley del Medio Ambiente y la creación del MARN en 1997, proporcionan un nuevo modelo institucional que consolida el marco legal y normativo para orientar el conjunto de las acciones hacia la protección y recuperación del medio ambiente y consolidar la gestión ambiental. Sin embargo, el compromiso político con la gestión ambiental no ha sido una prioridad en términos de la inversión dentro de la agenda económica, y tampoco es un elemento relevante dentro de las proyecciones políticas que desarrolla el gobierno central. En dos períodos presidenciales ha habido tres ministros de Medio Ambiente, generando repercusiones en la reorganización ejecutiva del MARN pero también en los énfasis de la gestión. En sus primeros años el MARN orientó sus esfuerzos a la emisión de una serie de reglamentos especiales,¹⁴ que han sido condición previa a la aprobación de apoyos de cooperación destinados al fortalecimiento de la gestión ambiental. Estos reglamentos operativizan la aplicación de la Ley Ambiental y han estado aplicándose a la obtención de permisos ambientales para distintas actividades productivas, de infraestructura y proyectos, lo que permite al MARN tener un control sobre este tipo de actividades y abrir ciertos espacios de participación ciudadana al facilitar consultas públicas en proyectos con posibilidad de afectar la calidad de vida de la población o amenazar riesgos para la salud, bienestar humano y medio ambiente. Estas medidas han sido fuertemente cuestionadas por ciertos grupos de interés que interpretan estas regulaciones como nuevas trabas burocráticas, poco definidas y anti-productivas. En el corto período transcurrido desde su creación, el MARN también se ha visto involucrado en casos polémicos que han derivado en cuestionamientos de su solidez institucional.¹⁵

El compromiso político con la gestión ambiental no ha sido una prioridad en términos de la inversión dentro de la agenda económica, y tampoco es un elemento relevante dentro de las proyecciones políticas que desarrolla el gobierno central.

El Salvador cuenta con un marco de políticas destinadas a fortalecer las municipalidades e impulsar el desarrollo local.¹⁶ Este marco político favorable no ha estado acompañado de un real y claro traspaso de competencias y recursos financieros para fortalecer su capacidad de incidencia en el desarrollo local. Las limitadas transferencias gubernamentales hacia las municipalidades han dado paso a la búsqueda de apoyos de la cooperación internacional.¹⁷ El resultado es una relación más directa entre los gobiernos locales y la cooperación internacional y el establecimiento de vínculos de apoyo con gobiernos locales principalmente europeos. En algunos casos, esto ha permitido a la cooperación internacional ampliar sus espacios de actuación y transformar sus estrategias de cooperación.

Nuevos actores sociales se aglutinan desde su identidad espacial, desde lo cultural, o bien alrededor de servicios públicos.

De esta manera, los mayores logros en el fortalecimiento del rol municipal han sido empujados desde abajo, implicando diversas formas de solidaridad entre gobiernos y comunidades locales, lo que ha permitido el surgimiento de grupos de ciudadanos para formular activamente políticas y proyectos que reflejen intereses comunitarios. El empuje local obedece en parte a que el espacio municipal ha sido el escenario de un proceso de reorganización de las diversas formas de representación social que surgieron durante la guerra, espacios de reconstrucción de las identidades sociales y de los vínculos de pertenencia de las comunidades locales. Nuevos actores sociales se aglutinan desde su identidad espacial (asociaciones comunitarias y vecinales), desde lo cultural (movimientos de mujeres, jóvenes, ambientalistas), o bien alrededor de servicios públicos (juntas de agua, comités de salud, o de educación). Todos ellos dibujan un espectro social más plural en su composición, más concreto y posible en sus demandas, más volcado a la búsqueda de la planificación de su proyecto y de la negociación de éste a partir de acuerdos estratégicos con la Cooperación Internacional y Gobierno Central.

A partir de estos procesos, los actores locales y gobiernos municipales van asumiendo un rol más protagónico en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos. Involucran a los habitantes locales en la adopción de decisiones, creando

novedosos arreglos alrededor de la gestión de los recursos naturales, entendiéndolos como parte de un proyecto de desarrollo local o territorial.¹⁸ Pero el municipio en sí mismo no es un mundo aislado. Aunque se trate de una entidad bastante dinámica, donde las relaciones población-Estado son mucho más fluidas y donde es más factible que los grupos pobres incidan sobre el Estado, enfrenta una serie de restricciones para el abordaje de la gestión medio ambiental y el desarrollo rural. El desarrollo de programas medio ambientales requiere de recursos y capacidades técnicas que todavía no están disponibles para las municipalidades. Por otra parte, los plazos de desarrollo de programas demandan tiempos más largos que los del período de gobierno municipal, mientras los alcaldes todavía prefieren demostrar una gestión con resultados rápidos tales como el abastecimiento de agua potable o de letrinas.

Otra interrogante es si los municipios están en condiciones para la gestión y la planificación medioambiental. De hecho, el municipio no tiene la capacidad de abordar problemas que territorialmente escapan de su espacio de gobierno (como la gestión del riesgo o el manejo de cuencas), ni la incidencia política suficiente para manejar esas problemáticas. La formación de organizaciones territoriales, micro-regiones de desarrollo o Mancomunidades son arreglos institucionales que están haciendo posible la gestión medio ambiental local como forma de responder a las limitaciones señaladas. También los programas estatales de medio ambiente y desarrollo rural han contribuido a la formación de estos arreglos. El FONAES ha impulsado, a la luz de la experiencia pionera del Comité Ambiental de Chalatenango, la formación de Comités Ambientales Departamentales como foros permanentes de concertación y coordinación ambiental. También forman parte de la estructura de gestión del MARN¹⁹, en un momento en que se efectúan importantes cambios institucionales para fortalecer la gestión medio ambiental al nivel nacional.²⁰

Descentralizar la gestión ambiental y fortalecer las experiencias existentes es una condición clave para asegurar la apropiación por parte de los diversos actores sociales, incluyendo empresas, municipalidades y organizaciones sociales. El Sistema de Gestión Medio Ambiental (SINA-

MA), es el mecanismo definido en la Ley Ambiental para coordinar los principios y normas de la gestión ambiental estatal, en la cual se contempla una fuerte incorporación de las municipalidades y la creación de alianzas estratégicas con ministerios, organizaciones no gubernamentales y comités ambientales para definir su estructura de funcionamiento. Parte central del SINAMA son las Unidades Ambientales, instancias de coordinación y gestión descentralizada en las entidades públicas y municipios, encargadas del seguimiento a los programas y proyectos medioambientales y del cumplimiento de las normas ambientales.

Mientras la participación ciudadana en la discusión de políticas medio ambientales ha quedado restringida a sectores profesionales y técnicos, los proyectos y programas de manejo de recursos naturales le han permitido al MARN desarrollar nuevas formas de vinculación con los actores territoriales y redefinir su rol en la gestión ambiental de ecosistemas territoriales diversos. Proyectos como el Programa de Prevención y Mitigación de Desastres para el Bajo Lempa, la Conservación de Ecosistemas Costeros en el Golfo de Fonseca (PROGOLFO) y la Propuesta de Manejo del Humedal Cerrón Grande se caracterizan por una mayor implicación de los actores territoriales en el abordaje de sus problemas ambientales y en la definición de las estrategias de acción (Ábrego, 2003).

Las experiencias están dejando lecciones que pueden dar la pauta a la ampliación de los marcos de conservación hacia una gestión más inclusiva de los recursos naturales. En el Bajo Lempa, se observan procesos de acercamiento y coordinación entre las organizaciones sociales en ambas márgenes del río para enfrentar y planificar los principales retos del desarrollo local y la gestión del riesgo de manera integral y articulada. PROGOLFO, una intervención vinculada a un proyecto regional en un ecosistema transfronterizo que involucra a las municipalidades costeras del Golfo de Fonseca en Honduras y Nicaragua, movió al MARN a optar por la descentralización de las operaciones en la zona. Su oficina en la ciudad de La Unión, aunque ha enfrentado una serie de dificultades administrativas y operativas, puso en evidencia las posibilidades que se abren al acercar la gestión a los territorios.

En El Salvador se ha intentado incorporar las preocupaciones ambientales en la gestión territorial a partir de diversos esfuerzos. Por un lado, está el viejo interés nacional por controlar las inundaciones, garantizar el abastecimiento de agua y reducir la sedimentación de presas hidroeléctricas. Por otra parte, está el interés más reciente por vincularse a la preocupación internacional —y al flujo de recursos de cooperación disponibles— que busca garantizar servicios ambientales globales como la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático global.

La preocupación por garantizar servicios ambientales de interés nacional —control de inundaciones, servicios hidrológicos, reducción de erosión y sedimentación— está ya presente en las primeras décadas del siglo XX (Barry, Rosa y Cuéllar, 1997). Sin embargo, no es hasta los años setenta que se observan acciones tangibles las cuales se orientan fundamentalmente hacia la reforestación. La experiencia más importante en tal sentido es el Proyecto Piloto de Metapán que se desarrolló en una propiedad de 2,000 ha. adquirida por el gobierno en la parte alta de la cuenca del Río San José. A pesar del éxito de esta experiencia, los programas de reforestación de los setenta, así como los esfuerzos posteriores en lo ochenta y noventa, de promoción de agricultura conservacionista y la agroforestería tuvieron resultados modestos en términos cuantitativos (Cuéllar y otros, 2003).

A mediados de los setenta, también comenzó a surgir un interés por conservar no sólo el suelo y el agua, sino también la diversidad biológica de las áreas naturales remanentes. Bajo la influencia de los marcos conservacionistas se creó el sistema de áreas naturales protegidas, estableciendo los parques nacionales de Montecristo (1987) y El Imposible (1989). Para 1994 se habían identificado 125 áreas naturales susceptibles de conservación en El Salvador. En la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, se presentan 118 áreas naturales identificadas para ser incorporadas al Sistema de Áreas Naturales Protegidas que en conjunto abarcarían unas 40,000 ha. o un 2% de la superficie del país (Cuadro 6.4).

Mientras la participación ciudadana en la discusión de políticas medio ambientales ha quedado restringida a sectores profesionales y técnicos, los proyectos y programas de manejo de recursos naturales le han permitido al MARN desarrollar nuevas formas de vinculación con los actores territoriales y redefinir su rol en la gestión ambiental de ecosistemas territoriales.

Cuadro 6.4
Áreas naturales identificadas, según tipo de propiedad y superficie

Tipo de propiedad	Áreas		Superficie	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
Estatal	99	84	28,969	72
Municipal	6	5	927	2
Privada	13	11	10,093	26
Total	118	100	39,989	100

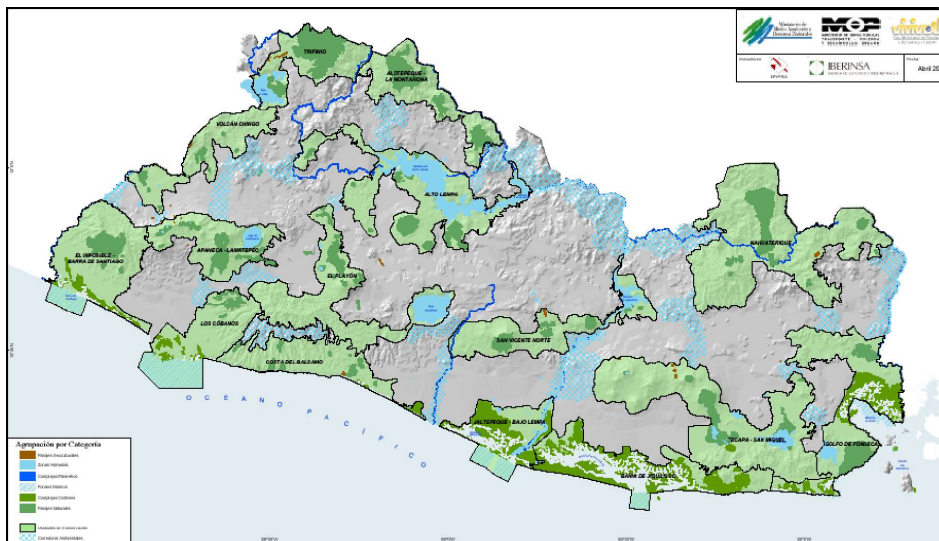
Fuente: GEF-UNDP-MARN (2000)

La propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNODT) incorpora una estrategia de protección de los espacios naturales, a través de un Sistema de Gestión de Áreas Protegidas (Mapa 6.7), que incluye la estructuración de las áreas naturales protegidas (actuales y futuras), unidades de conservación (que integran a las áreas protegidas) y corredores ambientales (que las conectan entre sí). Como se aprecia en el mapa, aunque la superficie en áreas naturales es bastante limitada (2% del territorio), la lógica de unidades de conservación e integración de corredores hace que se incremente considerablemente el porcentaje del territorio que se pretende incorporar al sistema de gestión de áreas protegidas. Esta propuesta evidencia el interés de integrar de lleno a El Salvador al Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), como parte de los acuerdos globales y regionales en materia de diversidad biológica.

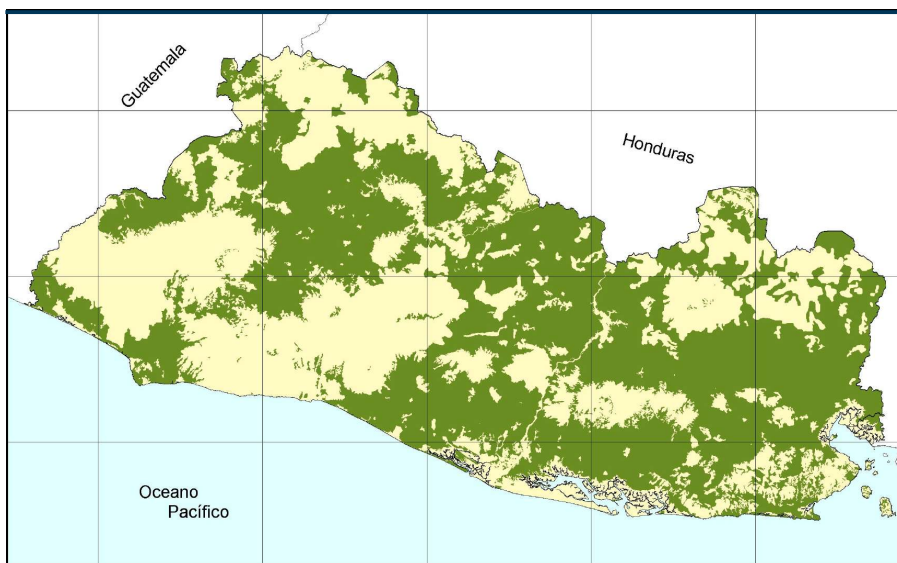
El Corredor Biológico Mesoamericano es una propuesta regional de ordenamiento territorial. Incluye áreas naturales bajo regímenes de administración especial, zonas núcleo, zonas de amortiguamiento, zonas de usos múltiples y áreas de interconexión, que en conjunto, brindarían un conjunto de bienes y servicios ambientales, así como espacios de concertación para promover la inversión desde una perspectiva de conservación y uso sostenible de los recursos. En El Salvador, el proyecto pretende ser una ventana de apoyo para actividades de fortalecimiento de ca-

pacidades de gestión de recursos ante el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), intercambios, establecimiento de redes de propietarios privados y educación ambiental. Según Miller y otros (2001), el futuro del CBM depende en gran medida de la movilización de redes institucionales, sociales y de información, del entendimiento del espectro de intereses a nivel nacional y local; de la disponibilidad de grupos de actores a participar activamente en la iniciativa; y de las oportunidades de diálogo y participación en la toma de decisiones. No obstante, los avances bajo esa lógica son bastante limitados, pues el esfuerzo principal se ha quedado en un nivel técnico.

De cara a la Convención Marco de Cambio Climático, se ha preparado una evaluación del potencial de mitigación del cambio climático mediante prácticas de reforestación y forestación en El Salvador (Alpízar, Guardado y Soto, 2003). Esta evaluación contiene una propuesta de plantaciones forestales y sistemas agroforestales, así como de zonas para promover la reforestación asistida (regeneración natural), que en conjunto se conocen como Tierras Kyoto. Aplicando diversos criterios se ha estimado que 197 mil hectáreas tienen potencial para plantaciones forestales y 219 mil hectáreas para regeneración natural, lo que da un total de unas 416 mil hectáreas distribuidas o un 20% de la superficie total del país (Mapa 6.8).



Mapa 6.7
**Propuesta de Sistema de
 Gestión de Áreas
 Protegidas**



Mapa 6.8
**Tierras Kyoto:
 Potencial de plantaciones
 y reforestación asistida**

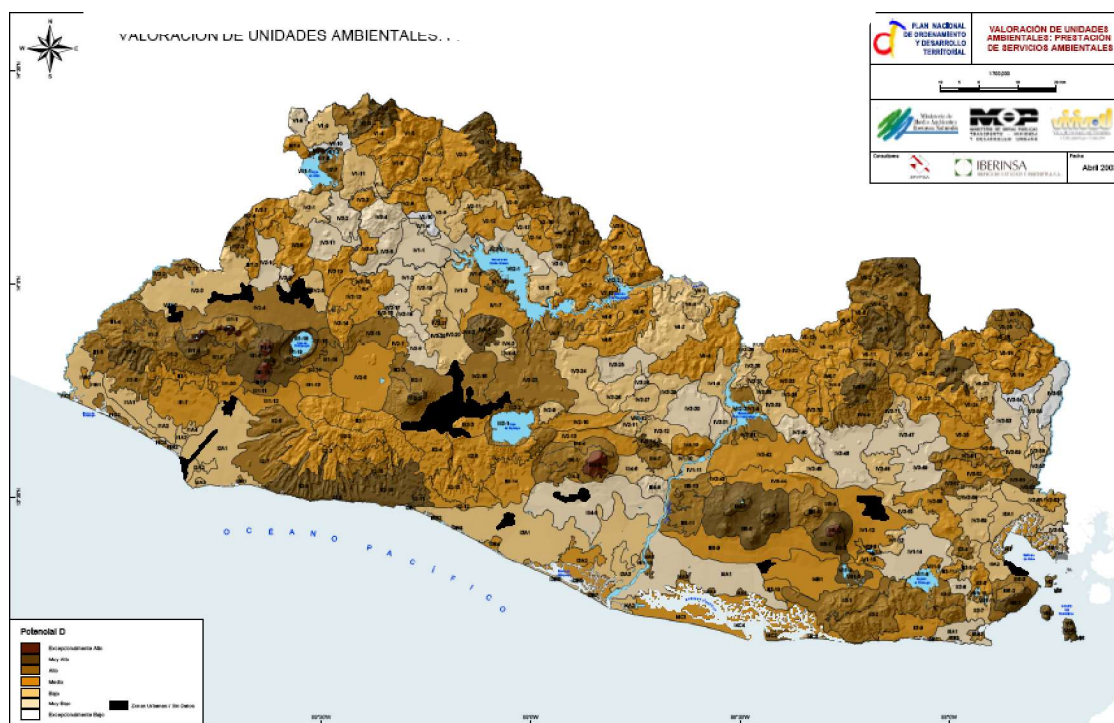
Las viejas preocupaciones por la erosión y el abastecimiento de agua re-emergen en la propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Da un fuerte peso a los criterios relacionados con esas preocupaciones a la hora de valorar el potencial de prestación de servicios de las “unidades ambientales de integración” en las que divide el país. Aunque los criterios incluyen la capacidad para captar recursos hídricos subterráneos y controlar la erosión, el potencial paisajístico y de desarrollo ecoturístico, y la conservación de riqueza biológica y de hábitats, las unidades de integración que presentan los mayores valores de prestación de servicios ambientales son las

ligadas a la cadena volcánica reciente y a la cordillera fronteriza, por el peso de la existencia de zonas de recarga acuífera y por los procesos erosivos en áreas frágiles en laderas, respectivamente (Mapa 6.9).

A pesar de esas definiciones, el PNOTD carece de una propuesta de gestión para las unidades de integración ambiental. En realidad, el énfasis está en las unidades de conservación que estarían constituidas por grupos de áreas naturales protegidas, con sus respectivas zonas de amortiguamiento, así como los corredores que les sirven de nexo. La conformación de dichas unidades estaría precedida por la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial, de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, así

Mapa 6.9

Unidades Ambientales de Integración, valoración según prestación de servicios ambientales



como la declaratoria legal de protección de las respectivas áreas naturales. Para la gestión de la unidad de conservación existe una propuesta de estructuración institucional, conformada por el Órgano Colegiado y una Oficina Técnica de Gestión. También se propone un Consejo de Protección del Sistema de Áreas Naturales Protegidas, que fungiría como órgano de coordinación entre los gestores de las distintas unidades de conservación.

Los instrumentos de gestión propuestos para las Unidades de Conservación son el plan de manejo, los planes operativos, planes de ordenación del uso público, planes de ordenación y fomento del ecoturismo, así como de recuperación y regeneración ambiental. Estos instrumentos estarían replanteando los derechos de acceso, uso y usufructo en los territorios. De hecho, los planes de manejo tendrían carácter vinculante tanto para las administraciones como para los particulares. Prevalcerían sobre el planeamiento urbanístico; se requeriría la aprobación de oficio de los planes territoriales o sectoriales incompatibles con los planes de manejo de las

unidades de conservación. De esta manera, el Plan Especial de Protección de los Espacios Naturales contenido en el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, evidencia un compromiso importante por la gestión de los espacios naturales, así como la conformación legal-institucional del Corredor Biológico en El Salvador. La gestión de dichos espacios requerirá de una estrategia más allá de la estructuración territorial de las unidades de conservación, las cuales quedan sujetas a las estructuras, capacidades y políticas centralizadas de los ministerios propuestos para integrar el órgano colegiado.

EL ESTADO Y EL DESAFÍO DE LA REVALORIZACIÓN DEL ESPACIO RURAL

Como hemos visto a lo largo de este Capítulo, en las últimas décadas, El Salvador experimentó una dramática dinámica de cambio en todos los órdenes. Ello redefine totalmente el contexto bajo el cual podemos pensar el desarrollo rural. De hecho, el empuje por el desarrollo rural en el país está evolucionando tanto como un proyecto medioambiental como uno

agrario/social. La recuperación del paisaje, la planificación de la conservación, el desarrollo agroforestal mejorado y los proyectos agroecológicos definen cada vez más la “naturaleza” de los enfoques rurales. Los servicios ambientales son, por tanto, comúnmente vistos como opciones rurales más posibles y valiosas que la cosecha de productos agrícolas (Hecht, Kandel y Gómez, 2002). Por otra parte, los temas ambientales se han convertido en un importante foco de organización de nuevas formas de gestión de recursos colectivos (incluyendo el manejo comunitario de los recursos forestales y la zonificación ambiental participativa), así como de instituciones territoriales para la mediación de conflictos, la coordinación de comunidades para encarar los desastres y el financiamiento de gran variedad de iniciativas de uso de la tierra.

Desde la posguerra se han ejecutado proyectos de desarrollo rural con un fuerte énfasis en la conservación de recursos y el mejoramiento de los medios de vida de la población beneficiaria (Gómez y García, 2002). Estos proyectos han promovido la planificación participativa del manejo de tierra y agua, y han desarrollado actividades para la conservación del recurso suelo, el manejo de cuencas, la protección de la biodiversidad y el monitoreo de la contaminación de cuerpos de agua.²¹ También han contribuido al desarrollo de marcos institucionales, mecanismos organizativos y la capacitación del recurso humano local. Paulatinamente, también han tenido una relación interactiva con las formas de organización social local y territorial, lo que ha producido nuevas posibilidades de gestión ambiental y productiva en algunos casos. De esta manera, hay un cierto impacto social, todavía no analizado a profundidad, que destaca la formación de posibles nuevas estrategias de vinculación: asociaciones de pequeños productores y asociaciones de desarrollo local que trabajan en coordinación con las municipalidades para la implementación de proyectos de producción agrícola y conservación de recursos.

A pesar de los logros, una gran limitante de los diversos procesos territoriales es la falta de políticas estatales que permitan fortalecerlas y consolidarlas. En otras palabras, estamos todavía frente a una propuesta de gestión centralizada que no logra asumir que la conservación depende fuertemente de la movilización de redes institucionales y sociales, del entendimiento del espectro de intereses a escala local, y de los espacios de diálogo y participación en la gestión del territorio. Por otra parte, el énfasis en la conservación para la gestión de los espacios rurales en el país que pone en el centro las pequeñas áreas naturales, tiende a invisibilizar el crítico papel ambiental que juegan los agroecosistemas y los bosques antropogénicos en el país.

Esa situación contrasta con experiencias de proyectos y programas de manejo de recursos naturales que han dado lugar a nuevas formas de vinculación entre el Estado y los actores territoriales, e incluso a la innovación de estrategias de gestión ambiental de ecosistemas y territorios rurales diversos. La definición de políticas, planes e instrumentos de gestión no parecen reconocer las dinámicas socio-institucionales existentes en diversos territorios del país que incorporan la dimensión ambiental y que constituyen un elemento crítico de cara a la construcción de institucionalidades endógenas para la gestión local e integrada de los espacios rurales.

En ese sentido, uno de los principales retos para el Estado salvadoreño es definir una nueva generación de políticas públicas que permitan aprovechar las potencialidades de la acumulación de capital social y de la recuperación limitada del capital natural. Un proceso de esta naturaleza supone la formulación de políticas que se dejen influenciar por las respuestas creativas que están surgiendo en el interior del país, que buscan aprovechar las oportunidades de la globalización revalorizando los activos sociales y naturales de su propio entorno territorial, dentro de procesos concretos de desarrollo humano.

Uno de los principales retos para el Estado salvadoreño es definir una nueva generación de políticas públicas que permitan aprovechar las potencialidades de la acumulación de capital social y de la recuperación limitada del capital natural.

DESARROLLO HUMANO, GLOBALIZACIÓN
Y GESTIÓN TERRITORIAL

El mundo actual vive un período de profundas y rápidas transformaciones en todos los campos, desde lo económico y social hasta las comunicaciones, la cultura, la ciencia y tecnología. Estos cambios y desafíos para El Salvador tienen dimensiones geográficas, trasfondos territoriales, y condicionan los patrones de crecimiento económico y de desarrollo humano. El presente capítulo explora las implicaciones territoriales de la globalización a partir de una apreciación de los procesos que han venido moldeando el espacio nacional y la suerte de sus habitantes.

¿POR QUÉ UN ENFOQUE TERRITORIAL?

El escenario del desarrollo combina dos componentes: los elementos naturales y los que surgen de la transformación por la mano humana. El primero consiste en la distribución de las características físicas y biológicas del territorio, que vienen a ser los recursos u obstáculos naturales que moldean y son moldeados por una sociedad con determinadas posibilidades organizativas y tecnológicas. El segundo contiene los impactos de las actividades de la gente: la geografía elaborada, con los acumulados hitos del desarrollo. Juntos, conforman un espacio complejo, tallado por el pasado, que canaliza el flujo hacia el futuro. La Propuesta Final para el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) lo plantea elocuentemente:

“El territorio no es un espacio indiferenciado. (...) Ha sido modelado por... procesos de acumulación que han dado lugar a estructuras fuertemente condicionantes de la actividad humana y de su desarrollo. Estas estructuras suelen dar origen a procesos acumulativos que presentan un importante componente inercial, que lleva a concentrar el crecimiento en

los ámbitos que mayor acumulación ya presentan, dando origen a procesos que comportan la agudización de los desequilibrios sociales y económicos en el territorio... hasta que en determinados momentos y ámbitos la ocurrencia de nuevas circunstancias, procesos y oportunidades viene a alterar en algún grado la situación precedente y a dibujar un nuevo escenario espacial de oportunidades de acumulación y desarrollo social. La historia del país y de la humanidad está marcada por multitud de ciclos de prosperidad y decadencia relativa, por procesos de transformación productiva y territorial que suelen presentar fases de despegue, de aceleración y maduración del desarrollo, y de cierta estabilización y decadencia. Nada lleva a pensar que estos ciclos y procesos vayan a desaparecer, al menos a medio plazo.”

(PNODT, 2003, 1:88)

Los patrones geográficos analizados —de población, infraestructura, actividades económicas, urbanización, servicios públicos, y muchos más— representan entonces los efectos acumulados de procesos anteriores y actuales que ha vivido la sociedad. Estos procesos y patrones tienden a seguir vigentes, pero son impactados por los cambios que se asocian con la globalización. También serán influidos por las decisiones de la población salvadoreña sobre el tipo de desarrollo que se quiere, así como por sus respuestas frente a los desafíos y las oportunidades que se presentan en los distintos rincones del territorio y en su conjunto.

La acumulación de desigualdades es inherente a los procesos de desarrollo territorial:

“En general el crecimiento económico no (...) se distribuye homogéneamente en el espacio; por el contrario, tiende a ser concentrado. Las iniciativas, los capitales y la fuerza de trabajo

La reestructuración territorial de la economía y la política en el ámbito mundial, influye en la calidad de vida y determina las distintas posibilidades de aprovechar las oportunidades de la globalización en los diferentes territorios de manera diferenciada, creando, metafóricamente hablando, regiones ganadoras y perdedoras.

Los espacios económicos y políticos nacionales están dejando de ser la unidad básica del sistema internacional, cediendo relevancia, por un lado, a los bloques económicos internacionales, y, por el otro, a espacios menores, regionales y locales.

suelen acudir allí donde las circunstancias internas y externas van generando espacios más o menos amplios de oportunidades. Los mercados, por su propia naturaleza, nunca están en equilibrio. Son estos desequilibrios en su manifestación espacial los que orientan las tensiones del crecimiento en una u otra dirección.” (PNODT, 2003, 1:88)

De tales desequilibrios y tensiones se plantean dos necesidades. La primera es que dentro del proceso de gestión nacional se requiera del diseño de un plan de enfoque territorial que atienda la diversidad de desafíos y oportunidades locales o regionales que se presentan en el país. La segunda es dar atención a los desequilibrios que van surgiendo, mejorar la calidad del capital humano y social que el país puede movilizar, y mantener un nivel de justicia social que apoye la gobernabilidad, la estabilidad y, por ende, la competitividad del país (ver Capítulo 9).

GLOBALIZACIÓN, TERRITORIO Y CALIDAD DE VIDA DE LA GENTE

Como lo muestra la experiencia internacional, mientras la globalización va creando un mundo en el que las distancias se acortan o desaparecen, al mismo tiempo se está produciendo una recuperación de la dimensión territorial. Los procesos de cambio a escala mundial impactan también a los territorios subnacionales. La globalización y localización son dos rostros de una misma realidad.

En la medida que transforma el contexto y las condiciones del desarrollo, la globalización va generando un reordenamiento de la relación entre territorio y sociedad. La reestructuración territorial de la economía y la política en el ámbito mundial, influye en la calidad de vida y determina las distintas posibilidades de aprovechar las oportunidades de la globalización en los diferentes territorios de manera diferenciada, creando, metafóricamente hablando, regiones ganadoras y perdedoras (Benko y Lipietz, 1992).

Este proceso está derivando en una concepción según la cual el territorio ya no sería un factor que puede incorporarse circunstancialmente al análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo. Más aún, hay abundantes

indicios de que en el campo del desarrollo económico está emergiendo un nuevo paradigma: la competitividad territorial. En esta perspectiva, el territorio pasa a ser considerado como una estructura activa en el desarrollo y no solamente como un perímetro o receptáculo de las actividades productivas. Es el espacio donde se articulan las actividades humanas con su entorno social, cultural y natural.

Por otra parte, las actividades económicas, sociales, políticas y culturales trascienden cada vez más las regiones y las fronteras nacionales. Los espacios económicos y políticos nacionales están dejando de ser la unidad básica del sistema internacional, cediendo relevancia, por un lado, a los bloques económicos internacionales, y, por el otro, a espacios menores, regionales y locales, donde se definen buena parte de las capacidades competitivas de los tejidos empresariales. Todo esto viene a constituir una compleja y nueva amalgama de relaciones, que vienen a plantear un desafío al principio territorial que está en la base del Estado-Nación moderno. No es que el territorio y el lugar estén perdiendo relevancia, sino que, bajo las condiciones de la globalización, están siendo reinventados y reconfigurados conforme emergen nuevas regiones y ciudades globales (Castells, 1996; Dicken, 1998). Estamos asistiendo a una progresiva transformación del Estado-Nación tal y como se conformó en los siglos XIX y XX.

La geografía global está, pues, en plena ebullición. Pero las dinámicas de cambio en la geografía humana, económica y política mundiales no son indefectibles en sus consecuencias, no tienen tiempos predeterminados, ni avanzarán al mismo ritmo en todos los rincones del planeta. Sin embargo, ya es suficientemente clara como para vislumbrar un horizonte diferente de oportunidades y amenazas, que indudablemente incidirán en el desarrollo humano de las personas en diferentes localidades y regiones del país, lo cual constituye un nuevo reto para las políticas de desarrollo.

EL DESARROLLO HUMANO TERRITORIAL: CONSTRUIR OPCIONES PARA LA GENTE EN TODOS LOS RINCONES DEL PAIS

Para impulsar el desarrollo humano en El Salvador, debemos considerar que globalización y desarrollo territorial son en el mundo actual dos dimensiones comple-

mentarias de una misma realidad. La estrategia del país debe combinar, de manera creadora y simultánea, las formas de aprovechar las oportunidades de la globalización desde una gestión adecuada del territorio.

Uno de los desafíos que la globalización le plantea a El Salvador es la integración y el desarrollo de todos sus territorios. Por ello, es imperativo analizar cómo han venido impactando territorialmente la inserción en los mercados mundiales y las dinámicas de la globalización.

El tipo de inserción que logran los distintos territorios y países en el nuevo contexto internacional no sólo depende de las potencialidades acumuladas en cada caso, sino también de las decisiones que se toman tanto al nivel nacional como en cada uno de los territorios subnacionales. Esto nos lleva al tema de la gestión territorial y los procesos de planificación.

Por otro lado, es necesario hacer una lectura de las potencialidades de gestión que tienen en este proceso los distintos territorios del país. Para ello, es importante hacer un inventario de las distintas formas de capital existentes en cada región, subregión y municipio.

Esto puede realizarse desde distintos paradigmas sobre el desarrollo, que parten de diferentes supuestos y pueden conducir a distintas conclusiones. En este caso, nos ajustaremos al paradigma del desarrollo humano.

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL EN EL SALVADOR

LA INSERCIÓN DE EL SALVADOR A LA ECONOMÍA MUNDIAL: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

El desarrollo de El Salvador y su conformación territorial han estado históricamente determinados por su inserción en la economía mundial, especialmente por la demanda de productos agrícolas tropicales de los países económicamente más desarrollados.

El cacao fue el primer producto de exportación del país. Se estableció con más fuerza en Sonsonate, teniendo a Acajutla como puerta de salida al exterior. Tras la disminución de la producción y exportación de cacao (y del bálsamo), se produjo

el surgimiento del cultivo del añil. La producción de este rubro se realizaba en todo el país pero tuvo un escenario particular en la zona norte. Ello determinó una fuerte migración hacia esa zona, especialmente a Chalatenango, donde se concentraba la mayor parte de plantaciones de añil. Una vez aparecieron los tintes artificiales en los mercados mundiales, el añil fue perdiendo peso hasta desaparecer de la vida económica nacional.

Hacia finales del siglo XIX, después de una crisis en la que el país se vio obligado a buscar otro vínculo con la economía mundial, surgió el café como el principal producto de exportación. Este proceso, en el que medió una fuerte intervención del Estado (asociada a la Revolución Liberal), vinculó al país con el mercado global, reorganizó el acceso al territorio y promovió una identidad nacional. Asimismo, provocó cambios en la propiedad y tenencia de la tierra, en las relaciones laborales, en el asentamiento de la población en las áreas rurales y la institucionalidad del país, desplazando a las poblaciones indígenas. En ese periodo se constituyeron el modelo agroexportador y la estructura territorial que prevalecieron hasta hace pocos años.

A partir de ahí se generaron una serie de transformaciones que hicieron de las zonas cafetaleras, particularmente al occidente y centro del país, los territorios con mayor dinamismo económico y crecimiento demográfico. Al mismo tiempo las tradicionales zonas añileras fueron relegadas al predominio de una economía de subsistencia; producían mano de obra barata y temporal para la recolección del café. Puede decirse que a partir del café, El Salvador articula y desarrolla su modelo agroexportador sobre la base de una nueva estructura de la tenencia de la tierra, caracterizado por la presencia de un Estado centralizado y autoritario, con muy baja inversión social, altos niveles de pobreza y exclusión territorial.

La expansión de los cultivos de algodón y caña de azúcar, a mediados del siglo XX, introdujeron modificaciones en la estructura territorial, especialmente en cuanto a infraestructura vial (construcción de la Carretera Litoral) y demográfica (inicio de la urbanización), aunque manteniendo muchas características heredadas del siglo anterior.

Uno de los desafíos que la globalización le plantea a El Salvador es la integración y el desarrollo de todos sus territorios.

La agricultura salvadoreña se encuentra en una crisis similar a la que se produjo durante el período que medió entre la sustitución del añil por el café.

En los años 1960, dentro del marco de un proceso de integración económica regional, el Estado impulsa un proceso de industrialización orientado a la sustitución de importaciones, que complementaba la estrategia de exportación agroindustrial. Las facilidades de infraestructura y transporte internacional requeridas hacen que las nacientes industrias sean localizadas lo más cerca posible del único aeropuerto existente en ese momento (el de Ilopango) propiciando, a su vez, que la mayoría de nuevas empresas se localicen en los municipios de San Salvador, Soyapango e Ilopango.

Junto a estas transformaciones económicas da inicio un proceso acelerado de urbanización de la población que se ve reforzado por la concentración de las vías de comunicación más importantes alrededor de los principales centros urbanos.

A partir de los 1970, el gobierno salvadoreño, después de estudiar diferentes modelos de Asia, el norte de México e Irlanda, entre otros, diseñó e implementó la estrategia de atraer inversiones extranjeras para la instalación de industrias manufactureras de exportación, generadoras de valor agregado, con base en el uso de mano de obra intensiva. La intención fue crear polos de desarrollo en torno a aglomeraciones de industrias orientadas a la exportación en rubros como la electrónica, textiles y la confección de ropa de mayor valor agregado, así como la manufactura ligera de artículos de salud. Aunque se planificaron polos de desarrollo en Santa Ana, San Miguel, La Unión y Comalapa, el único que se desarrolló fue San Bartolo en Ilopango, donde había condiciones propicias de población aglomerada, acceso a transporte aéreo, vinculación con el ferrocarril y la carretera Panamericana, e infraestructura en general.

Dentro de este modelo, el Estado era el responsable directo de realizar las inversiones en infraestructura requeridas en términos de techo industrial y de otros servicios complementarios, a la vez que facilitaba la creación de condiciones adicionales como viviendas accesibles para la población trabajadora, servicios de salud a través del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el traslado de las aduanas nacionales hacia esta zona, con el propósito de integrar actividades concurrentes. El Estado tuvo un rol activo en el diseño y la implementación de la política de atracción de inversiones, que se complementaba con

las dirigidas hacia las exportaciones agroindustriales y las industrias de sustitución de importaciones.¹

La puesta en marcha de esta estrategia fue interrumpida en los años 1980, que es el período de reformas en la banca, la tenencia de la tierra y el sector externo, y del conflicto armado. Una consecuencia del conflicto fue el inicio de fuertes procesos de emigración de las zonas rurales hacia las zonas urbanas y destinos internacionales. En la década de los años 90, el país impulsa un programa agresivo de reformas económicas orientadas por el mercado, que permite reactivar el crecimiento especialmente en la industria de maquila y en los servicios, profundizando aún más los desequilibrios económicos territoriales y, con ello, la migración campo-ciudad. Por otra parte, las migraciones internacionales continuaron, al tiempo que las remesas comenzaron a convertirse en un pilar fundamental para el funcionamiento de la economía.

IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL DESARROLLO TERRITORIAL

El Salvador era, hasta hace poco, un país predominantemente agropecuario. En años recientes el agro ha ido perdiendo peso como principal generador de divisas, cediendo su puesto a la maquila y las remesas. Esta dinámica, junto a las migraciones internas e internacionales están generando importantes transformaciones territoriales que permiten plantear la hipótesis de que se está configurando un nuevo mapa en el país. Hasta ahora el proceso de reestructuración se ha analizado generalmente al nivel sectorial o para el país en su conjunto, y muy poco al nivel de los espacios subnacionales.

Tres procesos permiten visualizar los impactos más destacados de la globalización en la organización espacial del país: la crisis de la agricultura, la expansión de la maquila, y el crecimiento de la emigración y las remesas.

La crisis de la agricultura

Desde fines de los 1980, la agricultura salvadoreña se encuentra en una crisis similar a la que se produjo durante el período que medió entre la sustitución del añil por el café, tratando de encontrar productos que logren articularlo tanto internamente como con la economía mundial (ver Capítulo 6).

En función de mercados globales, la economía nacional ha sufrido durante los últimos 20 años la crisis, aparentemente irreversible, del café, la desaparición del algodón y la pérdida de rentabilidad de las exportaciones de azúcar. En su lugar, los nuevos eslabones de articulación con la economía mundial parecen ser la migración internacional y sus remesas, la maquila, algunos productos no tradicionales (principalmente no agrícolas), y los servicios.

Como consecuencia, el país se ha visto inmerso en un proceso de reestructuración en todos los ámbitos: sociales, económicos, políticos y culturales, lo cual no solamente ha impactado al nivel nacional y de los sectores, sino también en los espacios subnacionales. La crisis del agro está provocando a una fuerte migración del campo a la ciudad, alimentando un proceso incontrolado de urbanización y también la tendencia concentradora del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS).

La pérdida de protagonismo del sector agropecuario ha traído la disminución del empleo en el sector, la recomposición del empleo rural y los procesos de urbanización. Tan sólo entre 1999/2000 y 2002/2003, los empleos generados en el sector cafetalero se han reducido en 133,000, una pérdida del 73% (Henríquez 2003). Esta drástica caída en el empleo ha tenido duras consecuencias en la economía y el desarrollo humano de los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán, La Libertad y Sonsonate, los cuales producen 80% del café nacional.

La crisis del café ha impulsado fuertes procesos migratorios internos, con diversos impactos nacionales y locales. Por ejemplo, en los municipios de Chalchuapa y Tacuba, la migración está generando conjuntos de viviendas de dos tipos: unas de carácter precario donde se ubican las personas que han sido expulsadas de las áreas rurales al no encontrar posibilidades de sobrevivir; y otras de tipo formal, en lotificaciones donde acceden familias que tienen mayor fluidez económica, muchas de ellas receptoras de remesas.

Expansión de las maquilas

Otro de los impactos territoriales de la globalización tiene que ver con la creación de zonas francas y recintos fiscales (hoy denominados Depósitos de Perfecciona-

Cuadro 7.1
Distribución de empresas y empleo
en Zonas Francas y DPA

Departamento y Municipio	Zonas Francas	D.P.A	Empleos
Ahuachapán	0	3	848
Concepción de Ataco	0	2	105
Candelaria de La Frontera	0	1	110
Ahuachapán	0	6	1,063
Chalchuapa	1	0	532
Metapán	5	1	2,310
Santa Ana	0	2	114
Santa Ana	6	3	2,956
Acajutla	0	3	371
Sonsonate	0	1	80
Sonsonate	0	4	451
Antiguo Cuscatlán	0	24	4,908
Ciudad Arce	9	2	7,233
Colón	12	7	12,023
Nueva San Salvador	10	3	2,049
Opico	1	7	3,733
La Libertad	32	43	29,946
Apopa	0	2	1,637
Ciudad Delgado	0	1	350
Cuscatancingo	0	1	177
Ilopango	20	6	17,165
Mejicanos	0	1	18
Panchimalco	0	1	20
Santo Tomás	1	0	112
San Marcos	13	6	7,161
San Martín	0	2	870
San Salvador	0	37	6,257
Soyapango	0	19	6,670
San Salvador	34	76	40,437
El Rosario	0	1	44
Las Flores	0	1	30
Olocuilta	17	0	3,805
San Luis La Herradura	19	1	7,644
San Luis Talpa	0	4	1,170
San Pedro Masahuat	0	1	29
La Paz	36	8	12,722
Jiquilisco	1	1	60
Santiago de María	0	1	3
Usulután	1	2	63
La Unión	0	1	27
La Unión	0	1	27
Total	109	143	87665

Fuente: Ministerio de Economía a marzo del 2003

miento de Activos, DPA), lo que nos remite al tema de las maquilas.

Este sector ha experimentado un crecimiento importante en la última década. El número de empresas localizadas en zonas francas y DPA aumentó de 73 en 1990 a 383 en 2003. Los empleos generados por estas empresas también aumentaron entre esos años de 17,304 a cerca de 90,000.

Una característica de las empresas de maquila es que la mayoría se encuentran concentradas alrededor del AMSS. Los departamentos de San Salvador y La Libertad absorben el 80% del empleo y el 70% de las empresas; si se agrega el departamento de La Paz, en estos tres departamentos se concentra el 91% del empleo y el 95% de las empresas (Cuadro 7.1).

Los municipios con más presencia de maquilas son Ilopango y San Marcos, en San Salvador; Colón y Ciudad Arce, en La Libertad, así como San Luis La Herradura y Olocuilta, en La Paz.

Las maquilas han abierto nuevas posibilidades de acceso al mercado laboral para las mujeres, ya que en ellas predomina el trabajo femenino. Esto ha generado cambios secundarios en los lugares donde se concentra, especialmente en cuanto a niveles de ingreso de los hogares, orientación de la oferta de capacitación, y construcción de parques habitacionales, entre otros.

La concentración de empresas y población trabajadora provoca que en esas mismas

zonas surjan actividades económicas directas e indirectas, como la venta de insumos menores, la construcción de infraestructura, provisión de servicios y comercios detallistas de distinto tipo.

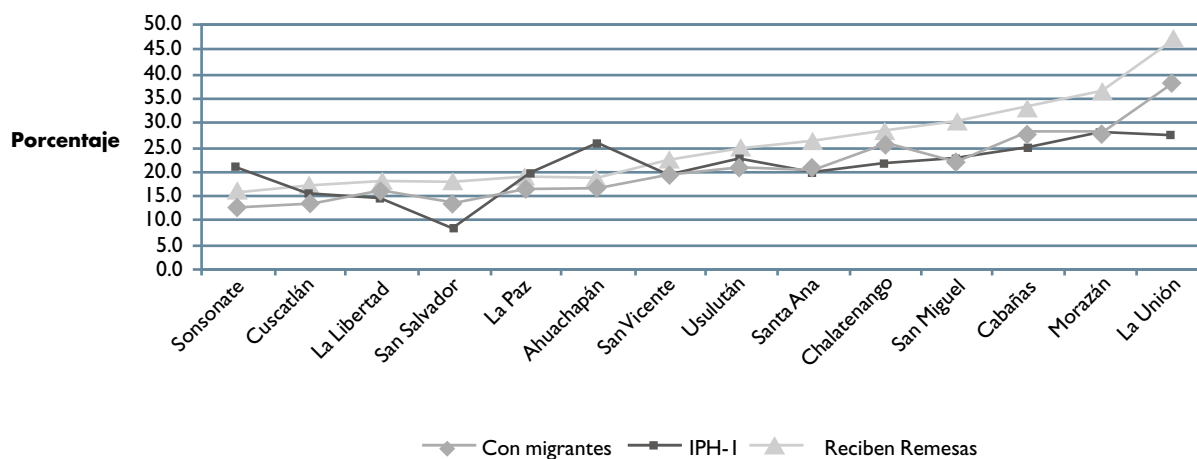
La emigración y las remesas. Los impactos de la migración internacional están geográficamente concentrados. En La Unión, por ejemplo, casi la mitad de los hogares recibe remesas, tres veces más que en Sonsonate, que es uno de los que reporta menores niveles de migración.

La Gráfica 7.1 muestra la existencia de una correlación positiva entre el índice de pobreza humana para cada departamento con el nivel de migración y de recepción de remesas recibidas en 2002; aunque hay algunos departamentos que se salen del patrón. Estos incluyen a La Unión, donde la pobreza humana ha descendido notablemente en los últimos años, en parte, debido al alto nivel de remesas que recibe. En el otro extremo, están Ahuachapán y Sonsonate, los cuales presentan niveles bajos de migración, con relación a sus índices de pobreza humana.

Existe también disparidad geográfica entre los totales de remesas recibidos por departamento y sus tasas de crecimiento. Los montos recibidos en Chalatenango y Cuscatlán, por ejemplo, casi se triplicaron en los últimos cuatro años, mientras que en varios se duplicaron, y en La Paz apenas crecieron 22% (Gráfica 7.2).

Gráfica 7.1

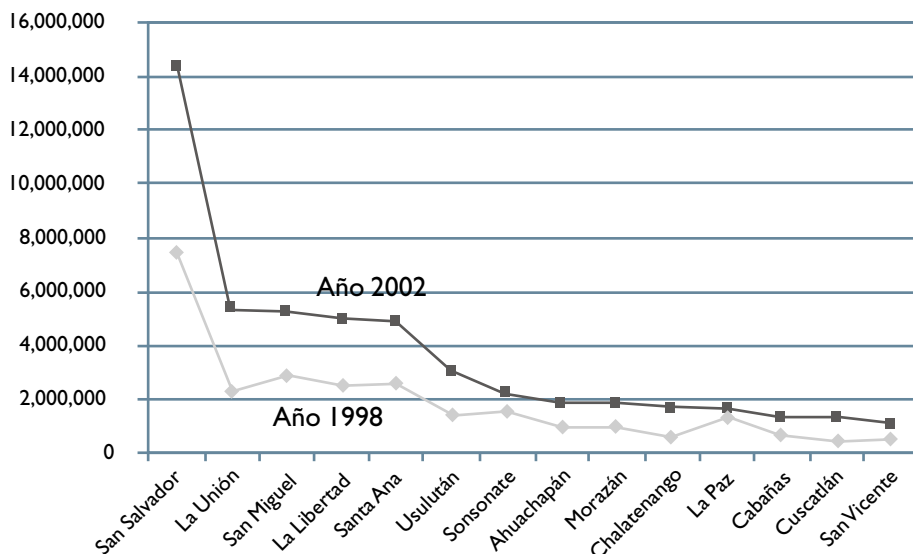
Porcentaje de hogares con migrantes y remesas, e Índice de Pobreza Humana por departamento, 2002.



Fuente: Elaboración propia con base a EHPM 2002.

Gráfica 7.2

Monto de remesas mensuales por departamento. Años 1998 y 2002. (En US\$)



Fuente: Elaboración propia con base a EHPM, años 1998 y 2002.

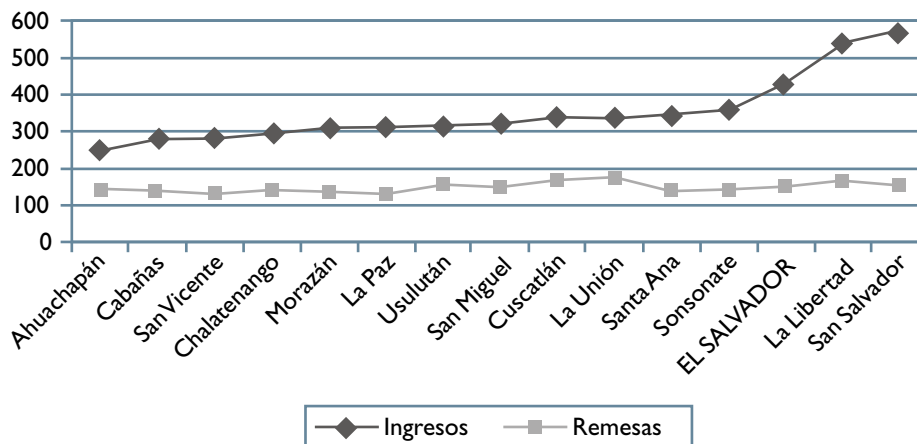
En los departamentos más pobres, las remesas per cápita alcanzan más de la mitad de los ingresos mensuales del hogar promedio (Gráfica 7.3). En promedio, el monto recibido por hogar varía poco entre departamentos, girando alrededor de \$130 a \$175 por mes.

No cabe duda, por lo tanto, que las remesas se han convertido en un componente

fundamental de muchas economías locales y regionales, particularmente en el consumo familiar, la construcción de viviendas y la compra de inmuebles. También han estimulado el crecimiento poblacional y económico de municipios enteros, como en Santa Rosa de Lima y otros poblados de la zona oriental, y explica en parte el dinamismo de ciudades como San Miguel.

Gráfica 7.3

Ingresos y remesas por hogar mensual y por departamento. Año 2002. (En US\$)



Fuente: Elaboración propia con base a EHPM 2002.

El fenómeno migratorio también ha dado pie a la extensión de las redes sociales locales hacia los lugares que han sido receptores de migrantes salvadoreños. El funcionamiento de estas redes ha propiciado que grupos de migrantes de una misma localidad de origen se ubiquen en los mismos lugares de destino. Así, se ha generado el establecimiento de nexos territoriales entre localidades de origen y destino, expulsoras y receptoras, desarrollándose una suerte de sentido de pertenencia territorial —y cultural— que se reproduce fuera del país. Esto ha provocado el surgimiento de múltiples asociaciones de salvadoreños en el exterior, que más allá de apoyar a sus familias a través de las remesas, se preocupan por apoyar a los territorios de donde salieron.

El uso de las remesas para la construcción de obras de desarrollo local también está marcando la diferencia entre distintas zonas del país. Un programa impulsado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) con fondos del BID, asocia el uso de remesas con aportes del FISDL para obras locales (caminos rurales, introducción de energía). Vincula a organizaciones de migrantes en el exterior con gobiernos municipales, en un ejemplo de un impacto territorial indirecto de la globalización. La Unión ha sido el departamento que más se ha beneficiado de este programa.

El uso de las remesas para la construcción de obras de desarrollo local también está marcando la diferencia entre distintas zonas del país.

LA GESTIÓN TERRITORIAL EN EL SALVADOR

Los primeros esfuerzos técnicos del sector público por planificar el desarrollo económico y social del país se realizaron a fines de los años 60. El Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN) elaboró el primer Plan Quinquenal de Desarrollo del país (1968-1972), dentro del cual se incluyó un Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario. Una evaluación posterior de los resultados evidenció un desconocimiento sobre la distribución espacial de los factores físicos y socioeconómicos que concurrían en la producción agrícola. En la formulación del segundo Plan Quinquenal de Desarrollo, para 1973-1977, se puso énfasis en la necesidad de circunscribir áreas con mayor potencialidad pro-

ductiva, a fin de concentrar en ellas los recursos técnicos y financieros del país y obtener un mayor impacto en las intervenciones a favor del desarrollo.

El país contaba en aquellos momentos con dos estudios previos de zonificación agrícola, uno de ellos elaborado por el IICA y el otro por la FAO. Ambos trabajos contenían conceptos e información de alto valor, pero problemas relacionados con la escala cartográfica y la falta de datos sobre la capacidad productiva de la tierra, entre otros, limitaron seriamente su utilización para fines de planeamiento físico.

En vista de tales restricciones, CONAPLAN se abocó a la tarea de establecer una nueva zonificación agrícola, tomando en consideración los aspectos ya identificados y actualizando la información, y presentándola en una escala cartográfica práctica para los fines de la planificación agropecuaria. Para tal fin, se solicitó asistencia técnica a la OEA y el proyecto de zonificación agrícola fue finalizado en 1974.

Las estrategias derivadas del análisis territorial se elaboraron bajo la premisa que *el desarrollo rural era la piedra angular en la estrategia general de desarrollo*. Lo novedoso de los esfuerzos consistió en que incluía la posibilidad de desarrollar un sector exportador más diversificado en sus productos y en sus destinos, y el fortalecimiento del mercado interno para los bienes y servicios producidos en el medio rural y en las ciudades. Una tarea clave del ejercicio fue la configuración de regiones en función del desarrollo integrado. Estas regiones proporcionarían el marco para la definición de programas regionales de desarrollo integrado como parte esencial de la política de desarrollo nacional.

El proceso estuvo orientado por las concepciones de planificación regional de la época, que giraban alrededor de las denominadas “regiones nodales”. Dentro de cada región nodal habría centros, que cumplirían las funciones de desarrollo básico, y zonas periféricas que se mantendrían en cohesión con los centros mediante un sistema de relaciones espaciales comunes. Se pensaba en regiones complementarias entre sí, que cumplieran tres propósitos: la regionalización de los planes nacionales de desarrollo, la descentralización administrativa, y la elaboración y ejecución de planes regionales.

En ese momento se valoró que no era conveniente que un solo polo de desarrollo dominara económicamente un espacio geográfico, como podría ser el caso del AMSS, el cual tendía a crecer cada vez más por falta de competencia, a costa de las áreas periféricas. Para contrarrestar esta tendencia, el planeamiento regional facilitaría la activación de otros polos potenciales de desarrollo que permitirían desconcentrar la población y la actividad económica hacia otras zonas del país.

Las regiones propuestas fueron las siguientes:

Región	Departamentos
Occidental	Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonate
Central	Chalatenango, La Libertad, San Salvador, Cuscatlán
Paracentral	La Paz, Cabañas, San Vicente, Usulután
Oriental	San Miguel, Morazán, La Unión

Fuente: CONAPLAN, Plan Quinquenal de Desarrollo 1973-1977

Se consideraba que el mecanismo más efectivo para activar otros polos de desarrollo era la localización de industrias. Para lograr ese objetivo, era importante que en los polos de desarrollo se contara con los servicios mínimos indispensables, porque de lo contrario la inversión se orientaría hacia las grandes ciudades.

Lo importante de estos planteamientos es que muchas de las necesidades y soluciones planteadas en el presente en materia de desarrollo territorial ya formaban parte de las preocupaciones de quienes en el pasado tuvieron la responsabilidad de planificar el desarrollo del país. Sin embargo, al igual que ahora, existieron limitaciones políticas y económicas que no permitieron estos cambios, aún cuando ya

eran percibidos como de urgente necesidad.

PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL

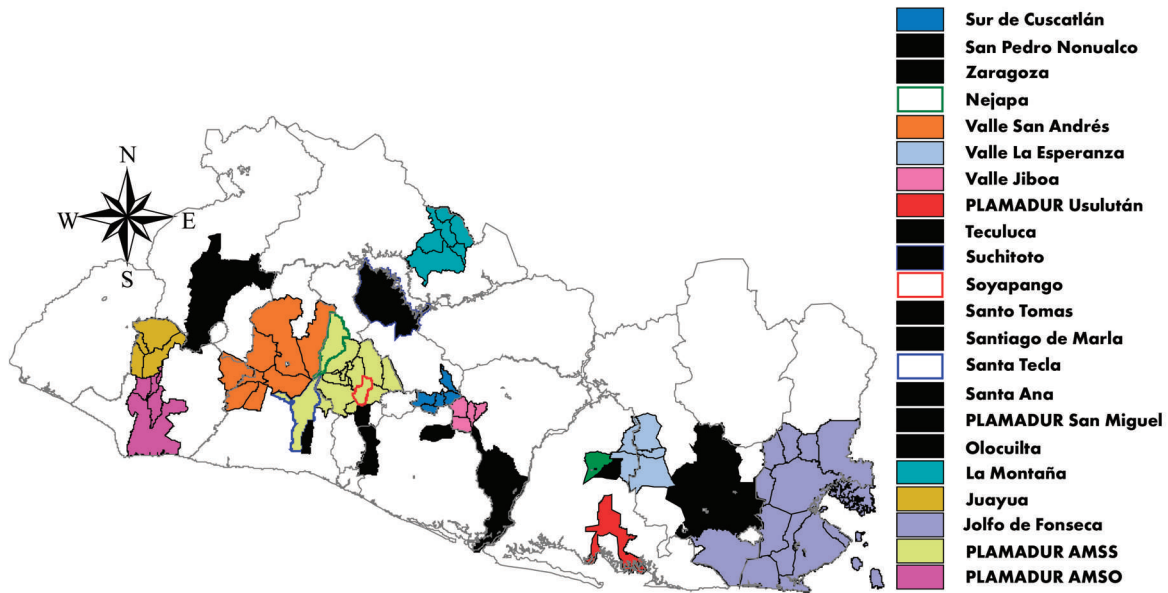
Ante el panorama anterior, la gestión territorial emerge como un componente que viene evolucionando dentro de las políticas públicas. Constituye un instrumento importante para enfrentar los desafíos de la globalización y encaminar el desarrollo humano.

Este instrumento debe abarcar procesos territoriales de distintos tipos y compatibilizar abordajes contrapuestos. Entre las tendencias potencialmente contradictorias, sobresalen dos dicotomías:

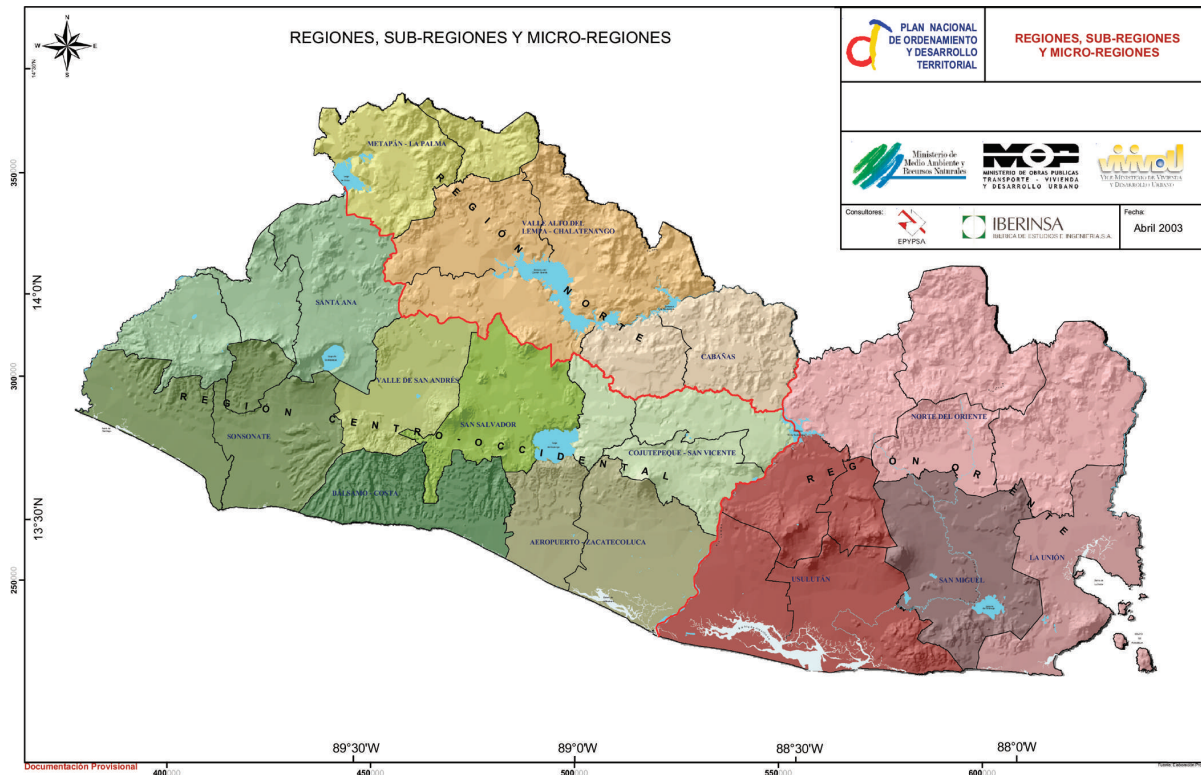
- Primero, *la articulación hacia adentro*, entre localidades, entre éstas y procesos a escala intermedia, y con los procesos del país entero, versus *la articulación hacia fuera*, donde el desarrollo territorial facilita la incorporación de los territorios en procesos externos, como expresiones locales del Plan Puebla Panamá, la integración centroamericana, o de los tratados comerciales y otras facetas de los mercados mundiales;
- Segundo, el enfoque de un *desarrollo nacional manejado desde arriba*, con acciones como la formulación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial, la reorganización administrativa territorial, el impulso de una nueva política fiscal, la participación de organizaciones cívicas nacionales, y la desconcentración de la inversión pública, entre otros; versus el enfoque del *desarrollo como la gestión local acumulada desde abajo*, con el protagonismo de los municipios y la participación de organizaciones de base, comités de desarrollo local y ONG, y con la identificación de proyectos prioritarios, la confección de planes de desarrollo local, la concertación de alianzas con municipios vecinos, y el financiamiento de proyectos desde las diversas fuentes que alientan la iniciativa local y la movilización de las fuerzas vivas de los habitantes.

Las tensiones que generan estos ejes moldean las políticas territoriales que van formulándose. Una resolución equilibrada de las dicotomías es necesaria. Los procesos contrapuestos deben entenderse como vertientes distintas de una única obra en proceso: la gestión territorial. Las iniciativas territoriales pueden dejar de ser rele-

Mapa 7.3
**Municipios y asociaciones de municipios
 con planes de ordenamiento territorial**



Mapa 7.4
PNODT: Regiones, Subregiones y Microregiones



vantes al sesgarse hacia una u otra de las tendencias, en vez de establecer mecanismos para balancearlas e incorporar los aportes de todos, dirimiendo contradicciones donde estas afloran, y propiciando salidas concertadas. Asimismo, pueden percibirse como instrumentos de un sector o grupo político y perder la capacidad de unir los esfuerzos de todos alrededor de una visión concertada.

Los planes de gestión territorial suelen incorporar elementos como los del Recuadro 7.1. Algunas de las acciones que se sugieren ya han sido objeto de estudios, formulación de propuestas y toma de medidas en El Salvador, tanto por el gobierno central, como por los gobiernos locales y ONG, con el apoyo de distintas instancias de la cooperación internacional. Ha prevalecido, no obstante, en muchos de estos esfuerzos un enfoque muy parcial, de corto plazo y ante todo una gran fragmentación temática.

Entre las propuestas vigentes se destacan: la de Acciones Territoriales de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND); y las diversas iniciativas locales en marcha, con la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el ámbito municipal, micro-regional y depar-

tamental, y con la construcción de mancomunidades y micro-regiones. Actualmente, también está en discusión la propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), coordinado por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), cuya versión definitiva será presentada en marzo de 2004. Reconociendo el trabajo hecho, es necesario revisar estas propuestas recientes sobre la gestión territorial a impulsarse en el país, a la luz del enfoque del desarrollo humano y de la globalización.

Las propuestas de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND)

La definición de las “Acciones Territoriales”, presentada públicamente en 2000, fue un paso importante del esfuerzo iniciado por la CND en 1997. Estas propuestas se vinculaban con la necesidad de redimensionar el papel de los territorios, reorientar la inversión pública y crear mejores condiciones para la desconcentración y la descentralización del Estado. Para tal fin, se definieron y estructuraron propuestas para cinco regiones (Mapa 7.1): Norte del Río Lempa, Golfo de Fonseca, Norte Sur-Comalapa, Los Volcanes y Región Metropolitana del Gran San Salvador (CND, 2000).

Recuadro 7.1

Elementos de un Plan de Gestión Territorial

1. Elaboración concertada de una política de desarrollo territorial —incluyendo la gestión ambiental y de riesgos— para el conjunto del país, contemplando vínculos con otros países y los distintos aspectos del proceso de globalización.
2. Revisión de la actual estructura institucional responsable del desarrollo territorial en el marco de la modernización y descentralización del Estado, con la creación de oficinas técnicas responsables de la implementación.
3. Aprobación de un marco legal que sustente los procesos anteriores y que contribuya efectivamente a la integración territorial del país con su región.
4. Creación de un sistema de tributación territorial que brinde sustentabilidad financiera.
5. Articulación de los distintos planes anteriores de ordenamiento territorio que se han elaborado por parte de diferentes instituciones.
6. Formulación coordinada de programas de inversión entre el gobierno, los municipios y la cooperación internacional.
7. Creación de espacios y mecanismos permanentes para la participación social en el desarrollo territorial, que trasciendan los ámbitos municipales o locales e incorporen los actores surgidos en la apertura y la globalización.

Cuadro 7.2

Región centro-occidental: Estrategia de liderazgo

Proyectos	Características principales
Nuevo Puerto de La Unión	Costo total \$147 millones; generación de 1,500 empleos directos.
Ciudad Puerto de La Unión	Comprende 235 Km ² de los municipios de La Unión (41%), y Conchagua (59%); suma 90,000 habitantes.
Ordenamiento Territorial del área de influencia del Puerto	Incluye los municipios de La Unión, Conchagua, Meanguera, San Alejo, Pasaquina e Intipucá.
Recuperación del Río Grande de San Miguel	Costo \$ 205 millones; la cuenca tiene 2,447 Km ² (11% del territorio de la región oriental).
Carretera Longitudinal del Norte	Costo \$ 374 millones; beneficiaría al 25% de la población del país y al 35% de su territorio.
Canal Seco	Costo \$ 307 millones; tendría 391 kms. de extensión.
Golfo de Fonseca	Un Plan de Ordenamiento Territorial Trinacional y la creación de un sistema internacional de transporte costero.

Fuente: VMVDU, Propuesta PNOTD

Los proyectos propuestos para cada región buscan impulsar la Agenda para la Competitividad y el Desarrollo de Centroamérica, a través del Corredor Logístico Centroamericano y el Corredor Biológico Mesoamericano, estimulando el desarrollo territorial del país y de las regiones indicadas.

Este enfoque potenciaría la descentralización y la reconversión de la base productiva nacional de cara a la globalización. La visión de desarrollo planteada enfatiza elementos claves para la gestión de la competitividad territorial frente a los retos de la globalización, tales como la conectividad, la identidad cultural y la capacidad de investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas.

En los últimos años, el trabajo territorial realizado por la CND ha estado enfocado principalmente en las regiones oriental y norte. En el caso de la primera, el reto planteado es el aprovechamiento de oportunidades sustanciales para la inserción y desarrollo de la región, principalmente a partir de la ejecución de algunos grandes proyectos, entre los que se destaca la construcción del nuevo Puerto de Cutuco en La Unión (CND, 2002). El Cuadro 7.2 resume los proyectos para la Región Oriente.

En cuanto a la región norte, los esfuerzos de la CND han estado orientados a promover la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte. La propuesta de diseño actual ha sido elaborada con la participación

y el respaldo de los 49 alcaldes de dicha región (CND, 2002).

Los esfuerzos de gestión local del territorio

Desde hace algunos años se han venido impulsando procesos de desarrollo local participativo que han permitido elaborar planes estratégicos y de ordenamiento territorial, planes de gestión de riesgos, planes operativos anuales y hasta presupuestos participativos. A raíz de estos procesos, más de la tercera parte de los municipios del país cuentan con planes para orientar su desarrollo.

La elaboración de estos planes ha estado fuertemente influenciada por corrientes del desarrollo rural participativo promovido en muchos países. Ha encontrado eco en numerosas alcaldías y en la agrupación de municipalidades (COMURES), especialmente a través de los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA). Este movimiento ha involucrado el apoyo creativo de las fuerzas vivas locales en la planificación de su propio futuro, pero no ha logrado articularse plenamente entre sí, ni al PNOTD ni al Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que impulsa el gobierno central. Para algunos ha significado una dispersión de esfuerzos y recursos; para otros representa el inicio de una gestión territorial más participativa y menos tecnicista.

Algunas de las primeras acciones fueron acompañadas por el esfuerzo de un conjunto de ONG cuyo trabajo se cristalizó en la

Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) elaborada por el Grupo Consultivo convocado por el FISDL para tal fin. En dicho Grupo participaron COMURES, ISDEM, FUSADES y la Red para el Desarrollo Local (FLACSO, FUNDE, FUNDAMUNI, FUSAI, SACDEL Y FUNDAUNGO). Esta Estrategia se basa en el reconocimiento de la existencia de desequilibrios territoriales al interior del país, producto de la concentración de las actividades económicas y sociales. Propone la creación de una economía orientada a potenciar las distintas actividades, sin importar el tamaño y su ubicación geográfica, de tal forma que sea posible integrar los distintos espacios subnacionales en un esfuerzo común hacia el desarrollo. Aun cuando el Grupo Consultivo dejó de funcionar, la estrategia se considera un buen punto de partida para impulsar la descentralización territorial, poniendo énfasis en lo económico.

Simultáneamente se han realizado varios esfuerzos orientados a que, a partir de identificar intereses territoriales comunes y proyectos de acción concretos, distintos municipios se agrupen y conformen lo que se ha dado en llamar asociaciones de municipios, mancomunidades o microregiones (Mapa 7.2). Generalmente son agrupaciones de alcaldes, o de éstos y sus Concejos Municipales, aunque en ocasiones se ha incorporado a representantes de la población organizada, empresarios locales y ONG. Algunos se proyectan al nivel internacional, como las iniciativas del Golfo de Fonseca, Plan Trifinio, y el Programa Binacional en Zonas Fronterizas Honduras-El Salvador. El Mapa 7.3 muestra los municipios y asociaciones de municipios que han elaborado planes de ordenamiento territorial.

Un caso de particular importancia por la forma en que se ha ejecutado y la importancia económica de la microregión que aborda es el Plan de Desarrollo para el Valle de San Andrés, que incluye siete municipios. Alrededor de este trabajo se organizó un grupo consultivo integrado por los alcaldes, empresarios y líderes sociales de la zona, que ha tenido un papel activo en la formulación e inicio de implementación del plan. Uno de los mayores logros del esfuerzo de ordenamiento territorial es la creación de una oficina técnica responsable de la ejecución de los lineamientos contenidos en el plan, que por delegación del VMVDU y los municipios se encarga del otorgamiento de

los permisos de construcción en la zona. Este plan constituye, para el gobierno central, el modelo de gestión territorial a seguir, aunque es discutible el papel asignado a los gobiernos locales y el peso real de sus decisiones.

Aunque las agrupaciones de municipalidades son un signo positivo, en su mayor parte han sido promovidas por agentes externos y parecen estar más centradas en la consecución de recursos externos que en la búsqueda de complementariedades territoriales y unificación de criterios de gestión. Esto último representa su principal potencialidad de cara al reto de crear condiciones que les permitan construir competitividad territorial y alcanzar sus enunciados objetivos de desarrollo integral. Hasta el momento, tampoco está definida cuál va a ser la forma de articulación entre estos esfuerzos que ya existen y el PNODT que está en elaboración.

Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT)

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) y el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, elaborados con un préstamo del BID, constituyen un importante paso hacia la sistematización de la información sobre el estado del desarrollo territorial del país. Concentran información que se encuentra generalmente dispersa, y avanzan en la modernización de la institucionalidad responsable de la gestión territorial.

El VMVDU es el responsable de la elaboración del PNODT.² El Plan analiza los usos y las potencialidades del territorio nacional con el propósito de impulsar la gestión del territorio bajo un enfoque de sostenibilidad. Además, identifica la necesidad de que la gestión del territorio responda a una lógica de integración del país con Centroamérica y el mundo, principalmente a través de los Acuerdos de Libre Comercio. Retoma las propuestas de la CND, el Plan Puebla Panamá y el Plan de Gobierno 1999-2004 “La Nueva Alianza”.

El PNODT propone una reestructuración territorial del país en tres regiones, catorce subregiones, y 35 microregiones (Mapa 7.5). El ámbito regional se considera el de la formulación y gestión de estrategias territoriales, el subregional, el de la planificación territorial y el microregional, el de las políticas de desarrollo local.

El PNODT presenta estrategias para las tres regiones que ha definido:

Región Centro-Occidental: Estrategia de Liderazgo a nivel centroamericano (el Recuadro 7.2 resume las acciones más importantes contenidas en la propuesta).

En cuanto a las estrategias sugeridas para las Regiones Oriental y Norte, hay bastante coincidencia con los planteamientos de la CND.

Región Oriental: Estrategia de Despegue en el contexto nacional y centroamericano y con relación a los grandes flujos y actividades logísticas en el ámbito mundial (Recuadro 7.3).

Región Norte: Estrategia de Integración interna y con relación al mercado nacional e internacional más próximo (Guatemala y Honduras principalmente), como condición para revertir a medio y largo plazo su situación actual de marginalidad y pobreza (Recuadro 7.4).

Al nivel nacional el PNODT propone un Plan de Acción de cinco programas claves que discurrirían a través de las regiones. Con base a proyecciones macroeconómicas y de una recaudación tributaria aumentada por algunas reformas fiscales, se contemplan inversiones fuertes en cada campo (Recuadro 7.5).

El PNODT esboza una serie de estrategias panorámicas, junto con marcos operativos para su realización. Por el momento constituye un borrador que el grupo gestor presenta al país para su estudio. Su valor

reside en el debate que pueda suscitar, y en la concertación que pueda engendrar.

El tema de concertación sobre la reorganización territorial e institucional para el país resalta dos posibles debilidades en el proceso de confección del PNODT: a) la preeminencia de una visión técnica en la formulación del esquema de ordenamiento territorial. Y, b) la ausencia de los gobiernos locales y la sociedad civil, que han evolucionado muy rápido alrededor del tema en los últimos años. Tales limitaciones señalan las probables direcciones de un trabajo futuro en el que se incorpore a los sectores interesados.

El PNODT aborda dos cuestiones poco discutidas y de gran importancia para el país: la primera, los derechos de propiedad de la tierra y su función social, tal y como se define en la Constitución de la República; la segunda, la aplicación de algunos instrumentos de tributación de la tierra, como las contribuciones especiales y el impuesto por tierras ociosas. Estas propuestas son de primera importancia para la ordenación del territorio, y deben incorporarse en políticas de cobertura nacional, como la reforma tributaria, para que no se generen contradicciones legales. Naturalmente, existen inquietudes y reservas de todo tipo. Por ejemplo, la reestructuración regional propuesta cuestiona de raíz la existencia de los actuales departamentos, al reorganizar el territorio en tres regiones y 14 nuevas subregiones. Aunque

Recuadro 7.2

Región centro-occidental: Estrategia de liderazgo

1. Configuración de una red básica de transporte público de alta capacidad
2. Creación de un moderno Centro Urbano Direccional en San Salvador; y de una Ciudad Aeroportuaria
3. Desarrollo de Parques de Actividades Logísticas (Aeropuerto, El Castaño, Acajutla)
4. Imagen Urbana y especialización cultural (Declaración de Conjunto Histórico) de Santa Ana, Izalco y Juan Opico.
5. Mejoramiento e integración de barrios marginales y lotificaciones urbanas y urbano-rurales.
6. Gestión y valorización del patrimonio natural. Acción particularmente intensiva en el conjunto Santa Ana-Izalco-Sierra de Tacuba.
7. Acciones prioritarias de mitigación de riesgos ambientales (San Salvador y Cojutepeque-San Vicente y sobre todo en la Sierra del Bálsamo).
8. Conservación y diversificación del parque cafetalero; promoción de cultivos permanentes frutales.

Fuente: VMVDU, Propuesta PNODT

Recuadro 7.3

Región oriente: Estrategia de despegue

1. Construcción del Puerto de La Unión y desarrollo de un gran Polo de Actividades Industriales y logísticas en su entorno. Desarrollo de la Ciudad Puerto.
2. Constitución del Consejo Regional del Oriente con sede en San Miguel.
3. Amplio by-pass de San Miguel (carretera especial) y Gran Parque de Actividad Económica.
4. Cualificación urbanística significativa de la ciudad de San Miguel.
5. Regulación integral de la Cuenca del Río Grande de San Miguel.
6. Regulación hidrológica enfocada a la mitigación de las sequías.
7. Gestión ambiental conservacionista particularmente intensiva en el Golfo de Fonseca y su entorno.
8. Desarrollo de la red básica de carreteras del Norte de la Región.
9. Plan de Riegos e intensificación agraria de la planicie costera de Usulután.
10. Declaratoria de Conjunto Histórico en Berlín, y Parques de Actividad Económica en Santiago de María y Jucuapa-Chinameca.

Fuente: VMVDU, Propuesta PNOTD

Recuadro 7.4

Región norte: Estrategia de integración

1. Construcción de los tramos que faltan para completar la Carretera Longitudinal del Norte (CA-3), integrada en la red básica centroamericana de transporte de mercancías.
2. Desarrollo de Chalatenango: construcción del by pass, valoración de su centro histórico, ordenamiento y dotaciones para grandes crecimientos. Constitución del Consejo Regional del Norte con sede en la ciudad.
3. Regulación del Río Lempa para uso múltiple, con dimensión transnacional, y Plan de Riegos del Valle Alto.
4. Gestión y valoración del patrimonio natural particularmente intensiva en el conjunto Metapán-La Palma, con dimensión transnacional (El Pital, Trifinio, bosques secos, Güija).
5. Declaratoria de Conjunto Histórico en Metapán. Puesta en valor de los sitios arqueológicos de la Cultura Guazapa, y de la Ciudad Vieja (La Bermuda).
6. Construcción-mejora de la conexión entre el Valle de San Andrés y Nueva Concepción, como primaria.
7. Completar las rutas longitudinales complementarias Santa Ana-Ilobasco, Chalatenango-Sensuntepeque y Metapán-Citalá.
8. Parques de Actividad Económica en Metapán, Nueva Concepción, Aguilares, Chalatenango, Ilobasco y Sensuntepeque.
9. Programas de conservación de suelos e implantación de Unidades de Promoción Forestal.
10. Planificación y gestión urbanística en Nueva Concepción y Aguilares (previando grandes crecimientos) y en Ilobasco y Sensuntepeque (valorando el patrimonio cultural urbanístico).

Fuente: VMVDU, Propuesta PNOTD

Recuadro 7.5

Programas de Actuación del PNOTD

1. Programa de Vivienda y Desarrollo Urbano
2. Programa de Infraestructuras
3. Programa de Uso Sostenible de los Recursos Naturales y Culturales de Territorio
4. Programa de Conservación de la Naturaleza
5. Programa de Gestión de Riesgos

se respetan los límites municipales, las micro-regiones no coinciden con varias de las asociaciones municipales y micro-regiones ya organizadas, lo que podría originar discrepancias. En ambos casos, hacen falta consultas para que compatibilicen el PNODT con los esfuerzos realizados por los municipios y COMURES para crear y hacer funcionar los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDAs) y las iniciativas de micro-regionalización, surgidas desde las bases territoriales.

También son importantes las propuestas contenidas en el anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, aún sin discutir. La propuesta presenta dos puntos que deben ser debatidos: uno es de carácter formal, pues algunos artículos tienen un contenido excesivamente detallado que correspondería más a los Reglamentos de la Ley; el otro, de carácter político, adolece de un énfasis centralizador, que se contrapone a la gestión local del desarrollo.

Efectivamente, al vincular las decisiones de los niveles intermedios y locales con el nivel superior, se limita la autonomía municipal y se bloquea la descentralización postulada por casi todos los sectores políticos y sociales del país. Al nivel más alto se propone la creación del “Consejo Nacional del Territorio”, órgano consultivo del gobierno central en el que los gobiernos locales sólo cuentan con un miembro (COMURES), frente a siete provenientes de diversos ministerios y cuatro representantes de organizaciones empresariales. Luego, se propone la creación en cada una de las tres regiones de los “Consejos Regionales del Territorio”, en los que se integran las mancomunidades de municipios con representantes de cinco ministerios, cada uno de los cuales tendría una Secretaría Técnica Regional adjunta a un ministerio, presumiblemente el MOP a través del VMVDU. Esto podría entenderse en algunos sectores como el uso de la “gestión territorial” para revertir la descentralización municipal y minimizar la necesidad de concertación política, con el peligro de impactar negativamente en la gobernabilidad democrática del país (ver. Capítulo 9).

Tanto el PNODT como los “Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, correspondientes a las tres regiones propuestas, y los “Planes Especia-

les Territoriales”, los “Programas de Desarrollo Territorial”, y otros instrumentos de ordenamiento espacial serían aprobados mediante decretos ejecutivos. Únicamente los “Planes Locales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, correspondientes a municipios o micro-regiones en su totalidad, serían competencia de los gobiernos locales. Estos planes y programas todavía no han sido presentados ante el Consejo Regional del Territorio, quien emitirá opinión y, en última instancia, resolverá los conflictos que se susciten entre los distintos instrumentos previstos por la Ley (Artículo 79).

Finalmente, ni el PNODT ni el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial han incorporado de manera satisfactoria el proceso de apertura global en curso, al no prever la posibilidad de creación de unidades de gestión territorial transfronterizas.

Con la propuesta transformadora del PNODT, El Salvador se encuentra ante un momento extraordinariamente fértil de debate y de decisiones políticas. Si se logra abrir un verdadero foro nacional sobre el tema, involucrando a todos los sectores, hasta llegar a una amplia concertación, la gestión territorial podría servir de marco operativo para un acuerdo de unidad nacional alrededor del desarrollo humano y la inserción competitiva global.

POTENCIALIDADES Y OBSTÁCULOS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL EN EL SALVADOR

Esta sección resume la situación de una muestra de factores que condicionarán fuertemente el éxito de la gestión territorial en El Salvador.

Para identificar potencialidades y obstáculos podría examinarse en primer término la disponibilidad y calidad en los territorios nacionales en: el capital natural (los recursos naturales en el contexto de determinados sistemas productivos) y la acumulación de capitales de formación enteramente antrópica —capitales financiero, humano, y social. La abundancia o escasez de estos capitales estarían indicando potencialidades u obstáculos.

Por ejemplo, entre las potencialidades de El Salvador están la fertilidad de sus suelos y la disponibilidad de aguas para el riego (capital natural), la existencia de infraes-

El hecho de que se visualice en el contexto nacional un segundo polo de crecimiento y que éste se localice en la Región Oriental, en torno a San Miguel y el Golfo de Fonseca, constituye un hecho extraordinariamente positivo en el panorama nacional.

estructura de riego subutilizada (capital físico), la presencia de un núcleo de agricultores familiarizados con la producción de una gama de cultivos bajo riego (capital humano), y la existencia de algunas asociaciones de productores, de ONG y de instituciones estatales que actúan en esa área (capital social). Ejemplos de obstáculos en áreas afines incluyen la fuerte estacionalidad de las lluvias, la poca extensión de las inversiones en sistemas de riego, la escasez de mano de obra calificada en el uso eficiente de sistemas de riego, y el limitado alcance de los recursos institucionales en ese campo.

No obstante, un acercamiento sistemático a ese marco conceptual no es factible. Se encuentra de entrada con uno de los obstáculos principales a la gestión territorial en El Salvador: la escasez de información detallada a nivel de municipios o microregiones que sirva para la planificación (o sea, la escasez de una forma de capital social). Falta, por ejemplo, mayor conocimiento del potencial de sistemas agroecológicos que utilizan el micro-riego en la mayoría de localidades del país, en momentos en que la perspectiva de concretar un TLC con los Estados Unidos podría abrir inmensas oportunidades de exportación hortícola durante el invierno boreal (estación seca en El Salvador). Ni siquiera existen censos recientes; la información sobre temas como las instalaciones productivas, el acceso y la conectividad local, el potencial para crear nuevos sistemas agroecológicos, la calidad y las destrezas del recurso humano, o la eficacia de las redes sociales e instituciones que impulsan y apoyan a la microempresa, es pobre. Por tanto, una de las acciones más urgentes de la gestión territorial es la construcción de sistemas de información adecuados, donde se generen datos relevantes y actualizados, ampliamente disponibles.

En un acercamiento inicial, procedemos a revisar una muestra de los datos disponibles sobre la distribución de algunas potencialidades y obstáculos de interés para la gestión territorial. Enfocamos en particular una serie de factores que inciden en el desarrollo de la competitividad territorial y que ejemplifican los cuatro tipos de capital señalados anteriormente. Al final examinamos las finanzas públicas en su extensión territorial, tanto los patrones de recaudación fiscal como los de inversión,

que plantean la conveniencia de considerar una reforma fiscal que incorpore esta dimensión. La mayor parte de la información se presenta a nivel departamental, o en algunos casos a nivel municipal, debido a que no está disponible para otras unidades territoriales. Quedará al PNODT y esfuerzos futuros de planificación territorial el desarrollo de conocimientos más sistemáticos sobre las divisiones no tradicionales del territorio.

CAPITAL NATURAL: RECURSOS NATURALES PARA LA GESTIÓN ECONÓMICA

El país y sus distintos territorios cuentan con una buena dotación de recursos naturales, pero con escasas capacidades de gestión para aprovecharlas y construir ventajas competitivas territoriales. Este capital natural ofrece oportunidades en áreas como la agroindustria, la agroexportación no tradicional (como los productos de consumo nostálgico entre poblaciones de emigrantes), el turismo ecológico y agrícola, y los servicios ambientales.

Como afirma el PNODT, las potencialidades del uso productivo de los recursos territoriales son muy altas y tienen la posibilidad de producir logros extraordinarios, pero las dinámicas actuales de su utilización frecuentemente resultan “degradantes e insostenibles, y se encuentran muy por debajo del potencial de aprovechamiento productivo sostenible a largo plazo.” En síntesis, “La sociedad salvadoreña aprovecha mal y poco los recursos naturales de su territorio. El lograr un buen aprovechamiento de los mismos es uno de los desafíos más complejos que enfrenta el país.” (PNODT).

Como ejemplo, una de las potencialidades territoriales más importantes, especialmente para el desarrollo agropecuario, es la posibilidad de aprovechar mejor los sistemas de riego públicos y privados existentes, así como establecer otras áreas de producción de sistemas intensivos de cultivos diversificados y rentables bajo riego. Esta posibilidad, retomada en las propuestas del PNODT, es un buen ejemplo de las potencialidades territoriales que han sido históricamente identificadas como fundamentales para el desarrollo del país (i.e. Propuesta de Zonificación Agrícola de los 1970).

La Orientación de Uso de Suelos del PNODT (Mapa 7.5) muestra las áreas que

La gestión territorial podría servir de marco operativo para un acuerdo de unidad nacional alrededor del desarrollo humano y la inserción competitiva global.

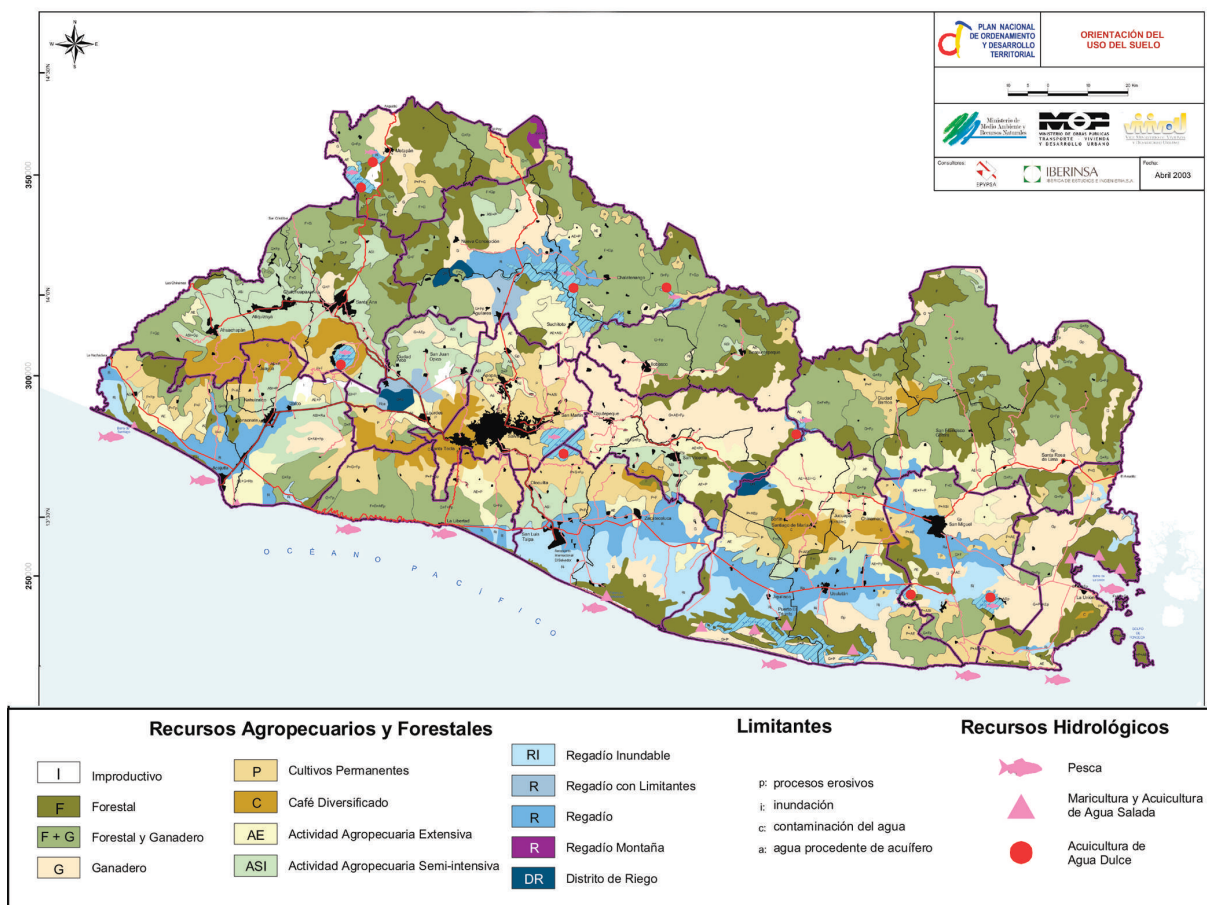
tienen potencial para el desarrollo de la agricultura intensiva bajo riego extensivo (sin considerar sistemas de micro-riego). Estas áreas podrían alimentar las nuevas agroindustrias para competir en el mercado local y exportar productos hacia los demás países de la región y el mundo, especialmente a los Estados Unidos. Estas áreas están concentradas en la zona litoral costera del extremo occidente y el centro del país, las riberas del lago del Cerrón Grande, la zona al sur de San Miguel, y en los actuales sistemas de riego de Zapotitán y Lempa-Acahuapa.

Sin embargo, el escaso aprovechamiento de esta potencialidad hídrica (ventaja comparativa), se refleja en la existencia de

pocos sistemas de riego públicos y privados, en lo que influyen factores adversos como el mal estado de la infraestructura, la baja calidad del agua de riego, la falta de capacitación en el manejo de los sistemas y el alto costo energético. Debido a estas condiciones negativas, los tres Distritos de Riego del país están subutilizados, tanto de la superficie efectivamente regada como de los cultivos establecidos.

Se estima que en el Distrito Lempa-Acahuapa, sólo 730 ha. (28%) de las 2,600 ha. regables utilizan dicho recurso; en Zapotitán sólo 1500 ha. (47%) de las 3,200 ha. irrigables; y en Atiococho, 2730 (94%) de las 2,904 ha. irrigables (PNOTD).

Mapa 7.5
Orientación del uso del suelo



Fuente: PNOTD, 2003.

En cuanto a cultivos, los productores concentran sus esfuerzos en granos básicos y pastos, que requieren de menores inversiones y gastos de insumos pero que son de muy baja rentabilidad, dedicándose muy poco a otros productos como frutas y hortalizas, que requieren mayores inversiones en recursos técnicos, económicos y humanos, pero que también son mucho más rentables.

También existen otras potencialidades económicas importantes en diferentes territorios que no son suficientemente aprovechadas, tales como sistemas agroindustriales, explotación sostenible de recursos pesqueros, cultivo de camarones y peces, y las actividades turísticas. El PNODT recopila la información disponible y presenta propuestas para el desarrollo territorial agropecuario y turístico (ver Volumen 3, Uso Sostenible de los Recursos Naturales y Culturales, y Volumen 4, Conservación de la Biodiversidad y Gestión de Riesgos).

Varias partes del territorio gozan de ubicaciones geográficas que favorecen el desarrollo de ejes de transporte, obras de interconexión, y nodos de servicios logísticos.

Las potencialidades de desarrollo de los recursos naturales en los distintos territorios del país son lógicamente desiguales. Unos cuentan con suelos de calidad, agua suficiente y accesibilidad para fines productivos, mientras otros, especialmente en las zonas del norte y oriente del país, cuentan con las potencialidades de clima y belleza escénica de las zonas montañosas. Varias partes del territorio gozan de ubicaciones geográficas que favorecen el desarrollo de ejes de transporte, obras de interconexión, y nodos de servicios logísticos. El punto no es tanto cuáles son las potencialidades que ofrecen los recursos naturales, sino las capacidades competitivas que la sociedad puede crear para agregar valor a estos recursos e impulsar su propio desarrollo.

CAPITAL FÍSICO-FINANCIERO

La acumulación de infraestructura de todo tipo —habitacional, urbana, red vial y de comunicación, energética, de manejo hidráulico, agropecuario, e industrial entre otros— y la existencia de capacidad financiera, representan las principales expresiones de capital tangible con que cuenta un país. En el contexto de la globalización, el capital físico-financiero existente se traduce tanto en potencialidades como en obstáculos para el desa-

rollo territorial de El Salvador. Se cuenta, por ejemplo, con una extensa infraestructura habitacional-urbana, distribuida en más de 40 ciudades, que posee un considerable potencial para un futuro desarrollo. A la vez, su carácter desordenado y la carencia de servicios necesarios, también representan obstáculos importantes.

El PNODT estima las necesidades y enfatiza las oportunidades asociadas a la expansión estratégica de infraestructura urbana, vial, hidráulica y de conectividad energética e informática, vinculándolas al desarrollo territorial, a la integración regional centroamericana y en particular al Plan Puebla Panamá.³ También existen diversos rubros productivos prometedores, como el turismo (nostálgico, ecológico y antropológico), la agroindustria intensiva de regadío y la maquila, ligados a los desequilibrios internos y al desarrollo empresarial dentro de la dinámica territorial. En aras de la brevedad, revisaremos éstos últimos dos como ejemplos que complementan la recopilación más sistemática contenida en el PNODT.

Los acuerdos multilaterales de la Ronda Uruguay que crearon la Organización Mundial del Comercio (OMC) contienen ciertas disposiciones en materia de subvenciones que podrían afectar en un futuro próximo a la industria de maquila. Los subsidios fiscales que ofrecen los recintos para las industrias de maquila, como las Zonas Francas y los Depósitos de Perfeccionamiento de Activos (DPA), fueron declarados como permitidos hasta un plazo máximo de 8 años después de la entrada en vigencia de los acuerdos. Si bien existen vías para solicitar prórrogas durante unos cuantos años, la mayoría de estos sitios podrían desaparecer, a menos que se preparen para competir sin subvenciones estatales.

Dentro de los acuerdos, sin embargo, se permite una excepción al compromiso de eliminar los subsidios fiscales, siempre y cuando contribuyan a la gestión de territorios que se encuentren en desventaja marcada. Concretamente, se continuarán permitiendo las subvenciones dirigidas hacia regiones que “se consideren desfavorecidas sobre la base de criterios imparciales y objetivos...” (OMC, 1994, p. 255). Los factores permisibles incluyen una

renta per cápita por debajo del 85% de la media del país, o una tasa de desempleo al menos 10% por encima de la media.

En el caso de El Salvador este tipo de incentivos podría continuarse utilizando por mucho tiempo más, en la medida que se enmarquen dentro de una estrategia o un plan de desarrollo de las regiones más rezagadas. De hecho, doce de los catorce departamentos están más de un 15% por debajo de la media de ingresos del país en 2002 (ver Capítulo 2, Cuadro 2.3; y Gráfica 7.3). Seguramente, algo similar ocurre con las tasas de empleo. Solo faltaría estructurar políticas y planes concretos de desarrollo regional, dentro de los cuales se incluya el subsidio a las actividades de maquila. Ya existen experiencias con el manejo de industrias de maquila en varios de los departamentos más pobres del país (Cuadro 7.1). De manera que aunque el objetivo de desarrollo de largo plazo del país no sea el de sustentar su competitividad en actividades de bajos salarios, la maquila constituye una opción que puede contribuir a la formación de polos de desarrollo en las regiones más pobres.

Un aspecto crítico para el desarrollo de tejidos empresariales es la disponibilidad de crédito y de otros servicios bancarios. En general, las instancias que prestan servicios financieros siguen la lógica de concentración en las ciudades de mayor población y dinamismo económico. Sin embargo, existe una oferta progresivamente mayor de servicios microfinancieros que están penetrando al mercado de la micro y pequeña empresa con otra lógica, lo que ofrece alternativas futuras para desarrollar su potencial dinamizador de economías locales.

En cuanto a la oferta general de servicios financieros, la ubicación territorial de los servicios financieros de la banca comercial refleja no sólo una concentración en el AMSS, sino también en algunas cabeceras departamentales. Los casos más elocuentes son Morazán, donde las seis oficinas de instituciones financieras se encuentran en la cabecera departamental (San Francisco Gotera); San Miguel, donde más del 90% se encuentran en la ciudad de San Miguel; Cuscatlán, donde Cojutepeque tiene el 82%, y la cabecera departamental de San Vicente con el 80%. El departamento con menor concentración es La Libertad, con el 44%, debido a la existen-

cia de otras ciudades importantes en su interior, como son Antigua Cuscatlán y Colón.

Un análisis de la penetración de las instituciones que ofrecen servicios de ahorro y microfinanzas dentro del territorio nacional, permite un acercamiento a la disponibilidad de recursos financieros para dinamizar las economías locales. Existe una oferta aprovechable de microcréditos por parte de una amplia gama de instancias financieras (reguladas y no-reguladas), al menos para las MYPES ubicadas en áreas urbanas y centradas en actividades comerciales.

La Gráfica 7.4 muestra el porcentaje de penetración crediticia a microempresas localizadas en los diferentes departamentos del país, estimado a partir de la información proporcionada por 32 instituciones inscritas con el proyecto FOMIR-DAI patrocinado por USAID. A diciembre 2002 estas instancias tenían 139,386 créditos vigentes, con un porcentaje de penetración aproximado del 28% en el mercado de las 499,246 microempresas reportadas por CONAMYPE.

En cuanto al número de créditos otorgados, San Salvador posee la mayor participación con 40,526 créditos (29% del total nacional). Le siguen Santa Ana, con 16,311 créditos (12%) y Sonsonete, con 14,561 créditos (10%). En contraste, La Unión, Chalatenango y Cabañas sólo recibieron el 2.2%, 1.2% y 1.0% respectivamente del total de créditos otorgados al nivel nacional.

En términos de penetración de los servicios de crédito entre los clientes potenciales, estas instituciones han logrado mayores porcentajes en los departamentos de Ahuachapán, La Paz y Santa Ana con el 42%, el 39% y el 38% respectivamente, en contraste con los departamentos de Cabañas (20%), La Unión (13%) y Chalatenango (12%). Esto indica que a pesar de los esfuerzos de diferentes instituciones por cubrir la demanda, siguen existiendo departamentos donde las microempresas tienen poco acceso a créditos, por lo menos de instituciones como las señaladas.

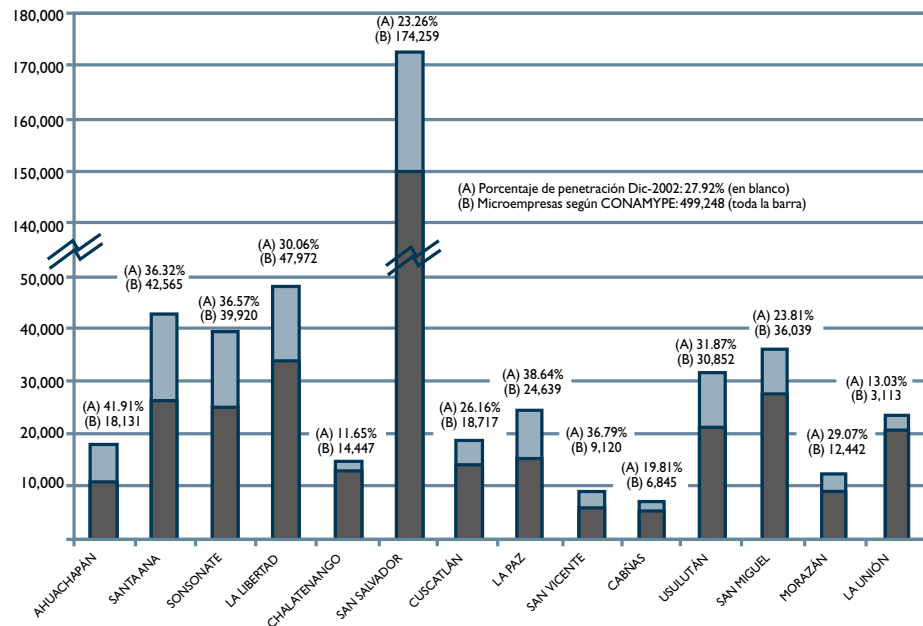
CAPITAL HUMANO Y EL DESARROLLO DEL TEJIDO EMPRESARIAL

Las personas son la principal riqueza de un país y también su principal recurso

Un aspecto crítico para el desarrollo de tejidos empresariales es la disponibilidad de crédito y de otros servicios bancarios. Existe una oferta progresivamente mayor de servicios microfinancieros que están penetrando al mercado de la micro y pequeña empresa

Gráfica 7.4

Penetración por departamento a Diciembre 2002



Fuente: CONAMYPE,
Boletín, Micro-enfoque
marzo 2003

para el desarrollo territorial. El capital humano es sin duda el factor crucial para el progreso y la competitividad territorial y nacional que, curiosamente, no se considera dentro de la propuesta del PNOTD.

Un breve examen de algunos indicadores de nutrición, educación y capacidad empresarial permite visualizar los bajos niveles de inversión en capital humano en El Salvador, así como su distribución desigual.

Un censo nacional de estudiantes del primer grado en El Salvador encontró una prevalencia del retardo por talla que variaba del 33.6% en los niños de nueve años hasta el 10.7% en los de seis (MSP, SNF y MINED, 2000). Esto indica que buena parte de los escolares del primer grado sufren desnutrición crónica, en grado que va desde moderado hasta severo. Había una clara correlación entre mayor edad en el primer grado y mayor prevalencia de desnutrición, lo cual sugiere que los niños con retraso de talla tienden a acudir tarde o quedar más tiempo en el primer grado.

La desnutrición no se distribuye homogéneamente en el espacio, sino que se concentra en los departamentos y municipios más pobres. El Mapa 7.7 presenta la clasificación de municipios según prevalencia de retardo en talla por edad en escolares del primer grado. Se consideran

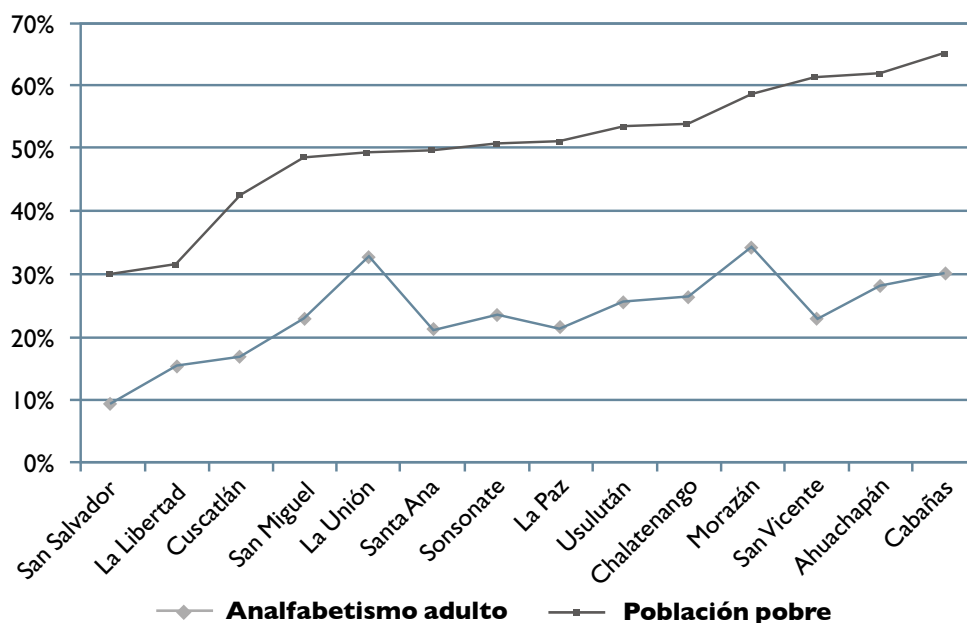
de “baja prevalencia” los municipios donde 25% o menos de los estudiantes medidos presentaban retardo; “moderada” de 25.01% a 30.0%, “alta” de 30.01% a 37.0% y “muy alta” si el 37.01% o más de los niños y niñas presentan huellas de desnutrición crónica. La cuarta parte de los municipios caen en la categoría “muy alta”; aproximadamente la mitad califican como “alta” o “moderada”; y sólo un cuarto es de “baja prevalencia” (y todavía un nivel cerca del 25% sería alarmante en muchos países).

Es evidente que la desnutrición infantil con sus secuelas es un factor que limita el desarrollo de las personas y de la competitividad en los territorios donde se concentra. A la vez es indicador de otros rasgos de la pobreza que contribuyen a su prevalencia, como la falta de empleo, de salud preventiva, y de otros servicios sociales.

La educación es un factor central para la construcción de competitividad. Sin embargo, en El Salvador la potencialidad humana de aprendizaje se ha visto truncada por procesos históricos de exclusión, especialmente en territorios marginados.

El acceso a la educación de calidad aumenta el potencial del capital humano de un determinado territorio para adquirir conocimientos relevantes al desarrollo, aprove-

Gráfica 7.5

Tasa de analfabetismo y población pobre según departamentos. Año 2002. (%)

Fuente: EHPM 2002

char las oportunidades del entorno y convertirlas en ventajas competitivas para la inserción en la economía nacional e internacional. Con una buena educación las personas pueden optar por mejores empleos, y adquieren más rápidamente los conocimientos necesarios para ser empresarios exitosos.

La acumulación territorial de una masa crítica de personas con niveles educativos progresivamente más altos es un factor vinculado no sólo con la competitividad individual de las personas, sino con la de las instituciones y empresas vinculadas al desarrollo local, ya que éstas podrán contar con personal capaz y comprometido con su propio territorio.

Para alcanzar esto, la educación tiene que ser parte de un proceso integral de desarrollo territorial. Un territorio que no presenta condiciones a las personas que han logrado niveles mayores de educación a quedarse trabajando allí, no podrá evitar la fuga de cerebros. Esto sucede en muchos municipios rurales del país, donde la gente mejor preparada emigra hacia la ciudad y cada vez más, hacia el exterior.

Dos indicadores que reflejan de forma

aproximada el grado de exclusión de la educación básica son el nivel de analfabetismo entre adultos (Gráfica 7.5) y la escolaridad promedio de la población mayor de 10 años (Gráfica 7.6). En ambos casos se observan brechas importantes al nivel departamental, las cuales seguramente se profundizan al compararse al nivel municipal y al considerar la localización urbana o rural de las personas.

En términos del analfabetismo, todavía existe una brecha importante entre el porcentaje de la población analfabeta de cada uno de los departamentos (Capítulo 2 y 3).

Una potencialidad clave para la competitividad es la capacidad que tienen las sociedades territoriales para desarrollar un tejido empresarial denso, especialmente de empresas industriales y comerciales, que logren compensar la crisis del sector agropecuario. Lo que se observa en El Salvador, sin embargo, es una concentración del parque empresarial industrial y comercial en el AMSS, que tiende a expandirse hacia los municipios aledaños, las cabeceras departamentales y algunos municipios de frontera. En el resto del país, hay menos de 10 empresas por cada mil habitantes.

Al desagregar por municipios las empresas industriales, de comercio y de servicios, tanto formales como informales, se encuentra que 187 municipios (71% del total) cuentan con menos de 10 establecimientos por cada mil habitantes, 58 (22%) con entre 10 y 30 establecimientos y solo 17 (6%) con entre 30 y 77 establecimientos por cada mil habitantes (DIGESTYC, 1998).

Al analizar los municipios que tienen una densidad media (entre 10 y 77 empresas por cada 1000 habitantes), se encuentran varios tipos de agrupamientos, según los factores que pueden explicar su actividad económica:

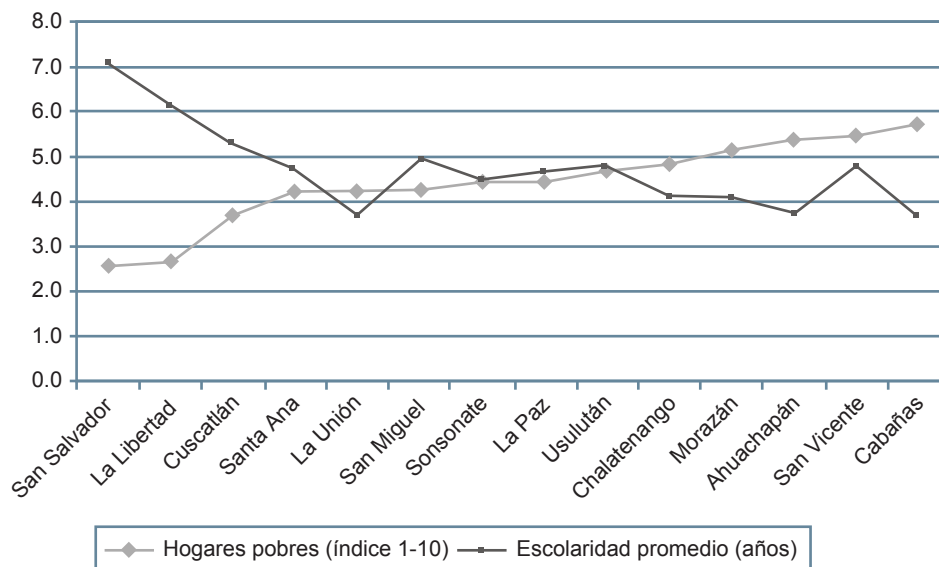
- Los municipios que se benefician de la localización del aparato político-administrativo del gobierno central y sus dependencias, así como de la convergencia de las principales vías de comunicación. Entre ellos se destacan los pertenecientes al AMSS y las cabeceras departamentales.
- Los casos en donde la actividad económica es compartida entre la cabecera departamental y otros municipios. En Cabañas, por ejemplo, la cabecera departamental, Sensuntepeque concentra el 38% de las empresas, e Ilobasco concentra el 50%. En Chalatenango la cabecera departamental

concentra el 34% de las empresas del departamento, mientras que Nueva Concepción concentra el 17% y La Palma el 7%.

- Los municipios beneficiados por haber tenido una alta productividad agrícola relacionada con el café, como Apaneca, Ataco, Juayúa, Santa Ana, Atiquizaya, Turín, Guaymango y El Congo en el occidente del país, y Santiago de María, Jucupa, Chinameca y El Triunfo en el oriente.
- Los municipios que sin ser cabeceras departamentales, constituyen importantes nodos comerciales regionales, como Armenia en el occidente, Aguilares en la zona central, Santiago de María en la zona sur oriental y Santa Rosa de Lima en la zona nor-oriental.
- Los municipios que se caracterizan porque sus sociedades locales han logrado aglomerar capacidades competitivas en la elaboración de algún producto o servicio singular que los distingue, como La Palma e Ilobasco con sus artesanías, Nahuizalco con muebles y mimbre, San Sebastián con la producción de textiles, Olocuilta con la producción de pupusas, y Suchitoto, Apaneca, Perquín y La Palma con la actividad turística.

Gráfica 7.6

Niveles de escolaridad promedio y hogares en pobreza según departamentos. Año 2002.



Fuente: EHPM 2002.

• También encontramos municipios que se caracterizan por mantener relaciones de fronteras o puertos que, indudablemente, dinamizan su vida económica, como Ahuachapán, Chalchuapa, Atiquizaya y Acajutla en el occidente; Metapán, Citalá y San Fernando, en el norte; el Puerto de La Libertad y San Luis Talpa (en donde está localizado el aeropuerto internacional) al sur, y el caso ya mencionado de Santa Rosa de Lima, en el oriente del país.

La misma tendencia concentradora de capacidad empresarial se observa en el caso de la distribución territorial de los socios de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), que representa algunas de las empresas más importantes del país (Cuadro 7.3). El 67% está ubicado en San Salvador y otro 27% está en La Libertad. El 7% restante se ubica entre los departamentos de Sonsonate, La Paz, San Miguel, Santa Ana, Usulután, Ahuachapán, La Unión y Cabañas. Así, el beneficio que la agrupación de empresas puede generar a escala territorial está centrado en San Salvador, La Libertad y las cabeceras departamentales.

CAPITAL SOCIAL

Para el desarrollo, la acumulación de capital social es tan invisible como fundamental.

Se refiere a rubros como el conocimiento social, por ejemplo, de sistemas de producción, tecnologías, funcionamiento de mercados, y de todo lo demás que compone la oportunidad y los obstáculos; la organización social de todo tipo, especialmente la que es útil para el desarrollo económico y humano; el entorno institucional, formal e informal, incluyendo los marcos legales y regulatorios; y las articulaciones, los vínculos y las redes de todo tipo que multiplican opciones para el intercambio de ideas y la acción concertada. La construcción de recursos sociales de esta índole es un factor que hace falta para la gestión territorial en El Salvador, como reconoce el PNODT al considerar en varios momentos la necesidad de la reforma y el fortalecimiento institucional.

La competitividad territorial y el desarrollo económico surgen en gran parte del capital social. Dependen fundamentalmente de la capacidad de los agentes locales de integrarse internamente, consolidarse como tejido socio-institucional en función de un

Cuadro 7.3

Empresas formales y Socios de la ASI por departamento 2001

Departamento	Empresas formales		Socios de la ASI	
	Número	%	Número	%
Morazán	28	0.3	0	0
Chalatenango	31	0.4	0	0
San Vicente	57	0.7	0	0
Cuscatlán	73	0.9	0	0
Cabañas	84	1.0	1	0.2
La Unión	101	1.2	1	0.2
Ahuachapán	106	1.3	1	0.2
La Paz	140	1.7	7	1.4
Usulután	188	2.2	1	0.2
San Miguel	246	2.9	7	1.4
Sonsonate	309	3.7	9	1.8
Santa Ana	387	4.6	6	1.2
La Libertad	1,511	17.9	136	26.7
San Salvador	5,169	61.3	341	66.9
Total	18,430	100%	510	100%

Fuente: DIGESTYC. Censo Económico 2001 y Directorio Industrial ASI

proyecto de desarrollo del territorio y también de la sinergia creada entre los esfuerzos locales y las iniciativas nacionales de gestión territorial.

Sin la consolidación interna de los tejidos socio-institucionales no es posible movilizar proyectos que conviertan las ventajas comparativas de sus territorios (potencialidades de riego, belleza escénica, ubicación fronteriza, etc.), en ventajas competitivas para sus productos y servicios en el mercado nacional, regional e internacional.

En El Salvador existe una multiplicidad de iniciativas de agentes locales, nacionales e internacionales en función del desarrollo territorial. Sin embargo se carece aún de una política nacional de desarrollo territorial y de procesos consolidados de concertación. Por ello, el PNODT asocia uno de los principales problemas para el desarrollo territorial al hecho que “El Gobierno de El Salvador no ha

tenido en tiempos recientes una política territorial explícitamente definida, y carece, por tanto, de las experiencias, de las instituciones y de los marcos regulatorios necesarios para su desarrollo.”

Ni los agentes nacionales ni los agentes locales tienen la capacidad de cambiar esta realidad que amenaza con empeorar en el futuro. Solamente podrán alterar su trayectoria si realizan esfuerzos concertados en una perspectiva compartida de desarrollo nacional y territorial. Para eso hace falta tiempo y vivencia, en un proceso de acumulación de capital social.

RECURSOS FISCALES E INVERSIÓN PÚBLICA.

La recaudación fiscal representa un flujo de ingresos de las familias y las empresas hacia el Estado para que este pueda financiar el desarrollo de sus diversas funciones y la inversión pública. Los impuestos pagados representan, por lo tanto, la base para las eventuales inversiones emprendidas por el Estado interesado en un proceso de transformación territorial.

¿Puede financiarse el desarrollo territorial? Los datos actuales sobre recaudación fiscal e inversión estatal son sugerentes: sin

cambios significativos en la política fiscal, tanto en lo que respecta al origen de los ingresos, como al destino de los gastos, será prácticamente imposible. Los enormes desniveles en la recaudación tributaria aportada por los distintos departamentos y municipios no solo evidencian las disparidades en la actividad económica entre comarcas. Revelan también las pocas posibilidades de impulsar su propio desarrollo que tienen muchos municipios, y reflejan la limitada capacidad del país de movilizar recursos públicos para el desarrollo territorial bajo las estructuras y prácticas impositivas vigentes.

RECAUDACIÓN

De los US\$ 1,345 millones de impuestos recaudados en concepto de IVA durante 2002, el 87% provino de dos departamentos, San Salvador y La Libertad, en los que se generó una recaudación de más de \$400 por habitante (Cuadro 7.4). Un segundo grupo —San Miguel, Santa Ana, y Sonsonate— contribuyó con el 10% del total recaudado, con niveles de impuesto per cápita entre US\$ 70 y US\$ 120. El tercer grupo, integrado por los nueve departamentos más pobres, apenas contribuyó

Cuadro 7.4
Recaudación de impuestos y contribuyentes por departamento. Año 2002.

Departamento	Población 2002 (En miles)	Impuestos (Miles de US\$)	Contribuyentes	Impuestos per capita (US\$)
San Salvador	2,076	862,470	100,266	415
La Libertad	723	306,474	24,235	424
San Miguel	500	59,444	9,937	119
Santa Ana	734	6,0861	3,652	80
Sonsonete	472	32,989	6,258	70
La Paz	303	9,491	3,061	31
La Unión	294	6,420	2,829	22
Usulután	342	5,809	3,729	17
Ahuachapán	333	5,192	3,380	16
Cuscatlán	207	2,987	1,908	14
San Vicente	165	2,440	1,651	15
Chalatenango	199	2,319	2,141	12
Morazán	176	1,796	1,256	10
Cabañas	155	1,291	1,471	8
El Salvador	6,518	1,345,208	175,774	206

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Impuestos Internos.

con el 3% de lo recaudado, correspondiéndoles una recaudación per cápita de entre US\$ 8 y US\$ 31.

El desequilibrio en el sistema tributario también se nota en la disparidad entre el porcentaje del PIB generado en cada departamento que se recauda en concepto de IVA y renta (Gráfica 7.7). La Libertad y San Salvador contribuyen más del 13% de su PIB, mientras la mayoría de departamentos contribuye menos del 2%.

Al nivel municipal se observan situaciones aún más sesgadas (Cuadro 7.5). Tres municipios —Antiguo Cuscatlán, San Salvador y Nueva San Salvador— contribuyen con el 71% de todos los impuestos del país, con un promedio de más de US\$ 1,300 por habitante. En contraste, el aporte de 133 municipios (más de la mitad) no llega a US\$ 5 per cápita. En 43 municipios las recaudaciones totales son inferiores a US\$ 10,000. Llama la atención que hay municipios en los que sólo hay dos contribuyentes que han pagado IVA o renta. Evidentemente muchos de estos municipios pequeños no son sostenibles financieramente, sin grandes subsidios, a menos que una reforma tributaria pudiera acercarlos a un equilibrio viable.

Por otra parte, El Salvador es el único país centroamericano donde no existe un impuesto predial, aunque ya ha sido tema de discusión en COMURES y entre planificadores del desarrollo municipal. Además de ayudar a financiar el desarrollo territorial, una política de impuestos sobre el valor de la tierra y de los inmuebles podría estructurarse para incentivar el uso productivo del capital invertido. También ofrece un mecanismo para recuperar paulatinamente parte o todo de la inversión pública en caminos, proyectos de riego, y otras obras de infraestructura. Tales mejoras aumentan el valor de los terrenos aledaños, pero actualmente esta plusvalía se queda completamente en manos de sus dueños. Lo que se produce, por lo tanto, es una transferencia de valor del Estado a los particulares como resultado de la inversión pública, que bien podría resarcirse. Finalmente, un sistema de impuestos prediales puede diseñarse para premiar la conservación de la naturaleza, la conservación de suelos y fuentes de agua, y la protección de valores culturales.

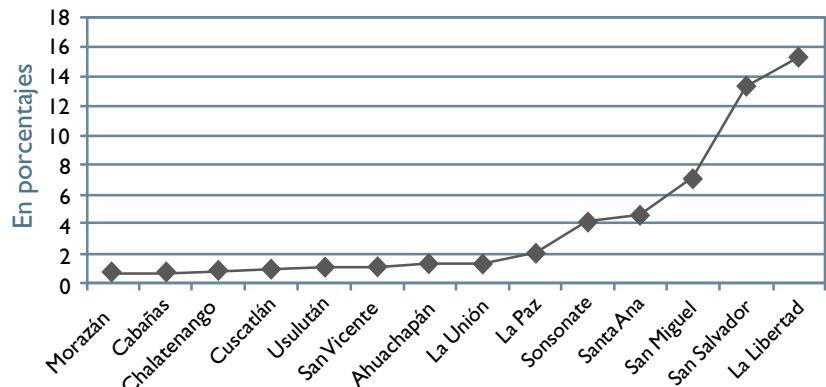
Inversión pública y competitividad

Un factor importante para desarrollar la competitividad territorial es la inversión

pública. Obras de infraestructura y servicios sociales potencian las capacidades productivas locales y atraen inversiones externas. Una equilibrada distribución territorial de la inversión pública evidencia de alguna manera que el país se esfuerza por repartir las actividades económicas y permitir un acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo.

Durante los últimos años la inversión pública nacional ha cambiado a favor de una distribución más amplia y equitativa dentro del territorio nacional, especialmente

Gráfica 7.7
Recaudación como Porcentaje del PIB por Departamento. Año 2002.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la EHPM-2002 y BCR.

en términos de la inversión per cápita. Al observar el comportamiento de la inversión pública entre 1991 y 2001, se nota que los porcentajes dedicados al departamento de San Salvador se redujeron de entre 30 y 50% al principio de la década, hacia menos del 20% en los últimos años, e incluso 11% en el 2001 en el marco de la reconstrucción después de los terremotos.

Al relacionar el porcentaje de inversión pública del período 1993-2001 con el porcentaje del total de hogares pobres que existían según el censo de 1992 (Gráfica 7.8), se concluye que las políticas de inversión no siguieron una lógica que priorice la población pobre de los departamentos. El porcentaje de hogares pobres fue significativamente mayor que el porcentaje de la inversión pública departamental recibida en San Miguel, Santa Ana, La Unión y Chalatenango, a diferencia de San Salvador

Cuadro 7.5

Recaudación per cápita por municipio (tramos alto, medio y bajo). Año 2002

Tramo	Municipio	Recaudación Total	Número de contribuyentes	Población total 2002	Recaudación per cápita
Alto	San Salvador	706,982,252.31	77,011	525,533	1345.3
	Antiguo Cuscatlán	135,897,738.96	7,604	50,140	2710.4
	Nueva San Salvador	130,328,371.99	11,312	169,515	768.8
	Soyapango	78,976,911.87	6,432	255,162	309.5
	San Miguel	57,821,058.48	8,511	252,150	229.3
	Santa Ana	36,359,925.46	9,580	257,252	141.3
	Sonsonate	20,600,843.82	3,359	101,217	203.5
	Ilopango	20,044,525.61	2,222	140,945	142.2
	Apopa	14,924,915.97	1,799	186,064	80.2
	Mejicanos	14,293,485.66	5,087	197,273	72.5
Medio	Anamorós	47,645.80	77	16,479	2.9
	Arambala	47,179.13	12	2,122	22.2
	San Juan Nonualco	44,331.11	116	11,963	3.7
	Sesori	44,289.37	58	12,546	3.5
	Santa María	42,858.14	62	10,469	4.1
	Santa Elena	42,078.40	114	16,102	2.6
	Apastepeque	40,825.33	85	20,089	2.0
	Guatajiagua	40,404.09	46	10,873	3.7
	Tepetitán	40,260.72	28	4,675	8.6
	La Reina	39,009.72	65	8,155	4.8
Bajo	Mercedes La Ceiba	3,923.63	6	658	6.0
	Azacualpa	3,700.25	7	1,722	2.1
	Meanguera del Golfo	3,429.37	7	4,572	0.8
	El Rosario	3,224.62	4	1,291	2.5
	Lolotiquillo	3,079.71	3	4,852	0.6
	Yoloaiquin	3,069.42	10	3,953	0.8
	Potonico	2,606.38	2	2,687	1.0
	San José Cancasque	2,354.58	3	2,222	1.1
	San Buenaventura	2,241.72	21	4,554	0.5
	San Isidro Labrador	1,643.55	2	568	2.9

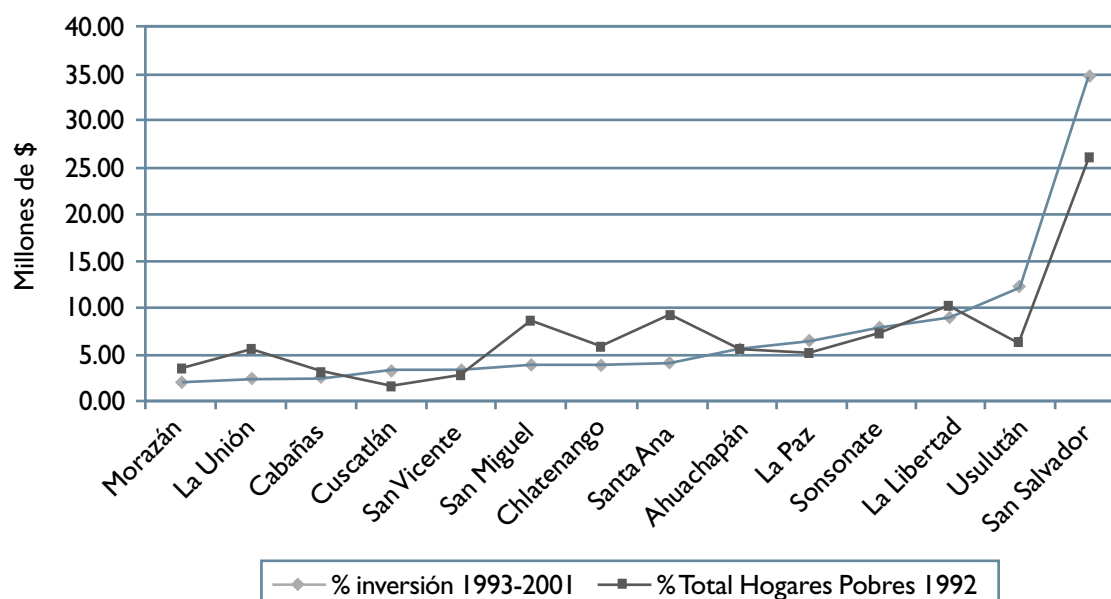
Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda y DIGESTYC.

y Usulután donde el porcentaje de hogares pobres fue bastante menor que el porcentaje de inversión pública recibida.

Los fondos de FODES transferidos del GOES a las municipales través del ISDEM representan otra parte importante de la inversión pública, aplicada directamente al desarrollo territorial. Al analizar la distribución del FODES per cápita (Mapa 7.6) se percibe que los municipios que reciben mayores cantidades en relación con su población son

pequeños y medianos del área rural, aunque no siempre en las mismas zonas del país. Tales esfuerzos, sin embargo, apenas han sido suficientes para mantener el estatus quo en la mayoría de los municipios. Las paulatinas mejoras en algunos servicios e infraestructura generalmente han requerido de inversiones adicionales, por ejemplo de fondos concursables del FISDL, aportes de organismos internacionales o remesas de las asociaciones de emigrantes.

Gráfica 7.8

Inversión Pública y Hogares Pobres por Departamento

Fuente: Elaboración con base en DGICP, Informe de Ejecución Financiera de Inversión del SPNF, 1993-2001. Se excluyen los montos de inversión interdepartamental y aplicados a todo el país.

De lo planteado anteriormente se deduce que el país no cuenta actualmente con el nivel de financiamiento requerido para impulsar un plan de desarrollo territorial (del tipo propuesto en el PNODT, por ejemplo). Dos innovaciones, por lo menos, hacen falta: el aumento de los fondos totales disponibles a un nivel más acorde con el de los países competidores, y la asignación estratégica de estos recursos. Una consideración importante es la idea de involucrar a los municipios en su propio financiamiento. Sistemas de impuestos prediales y de pagos de mejoras, como los que se contemplan para apoyar el PNODT, podrían ofrecer soluciones en esas dimensiones.

DESAFÍOS DE LA GESTIÓN TERRITORIAL PARA LA INSERCIÓN MUNDIAL

Del análisis realizado en este capítulo es posible identificar al menos siete retos que enfrenta El Salvador, para crear una gestión territorial que permita compatibilizar el desarrollo territorial y local del país con su integración con el resto del mundo: a) la incorporación de esta temática en las agendas políticas; b) el fortalecimiento de las formas de participación social en torno a la gestión territorial; c) la creación de una

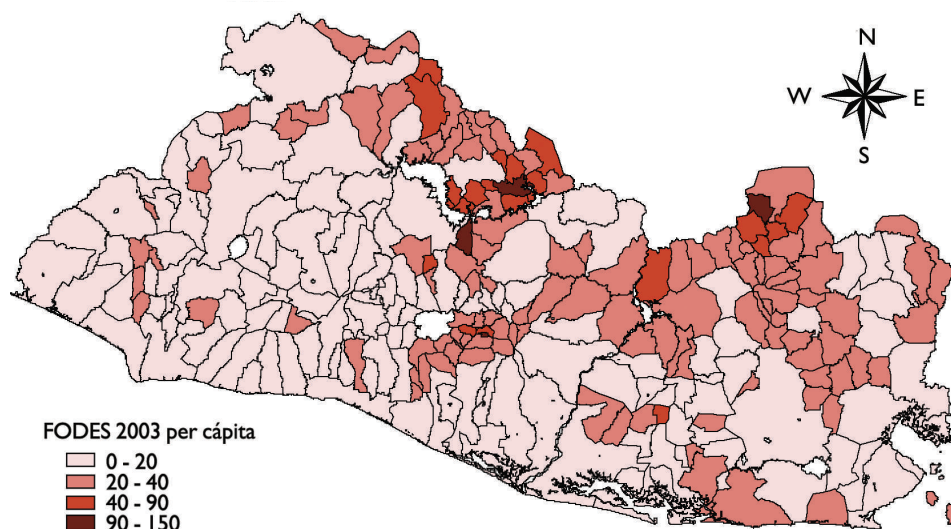
tributación territorial hoy inexistente, dentro de una reforma impositiva; d) la modernización del marco institucional responsable del desarrollo territorial; e) el diseño de una política territorial que trascienda las fronteras nacionales; f) la integración de la gestión de riesgos en la gestión territorial; y, g) el mejoramiento de los sistemas de información.

A) LA INCORPORACIÓN DEL TEMA EN LAS AGENDAS POLÍTICAS

El primer paso es lograr que la gestión territorial ocupe —no sólo en las agendas políticas del gobierno central y los gobiernos municipales, sino también en las agendas de las organizaciones de la sociedad civil— la posición que le corresponde como instrumento para forjar las bases territoriales del desarrollo humano y de la inserción competitiva del país. Se ha avanzado de forma notoria en los últimos años en esta temática; no obstante, tiende a predominar el discurso ideológico sobre la concertación de políticas concretas.

Además del liderazgo técnico y político de instancias del gobierno central, un papel clave le corresponderá jugar a la Asamblea Legislativa, quien tendrá que definir las reglas del juego y aprobar los planes y las

Mapa 7.6
Asignación del FODES per cápita 2003



leyes relativas al tema. Otro papel central corresponde a COMURES y las diversas instancias y asesores municipales. Y no deben quedarse atrás las organizaciones cívicas y gremiales, como las ADESCO, la Red de Desarrollo Local, las asociaciones profesionales y empresariales, y las que ha reunido la CND, entre otras diversas. Tampoco deben quedarse al margen los partidos políticos, procurando que los intereses partidistas no polaricen el debate.

B) LA INNOVACIÓN DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Una gestión territorial moderna, que funcione, requiere de espacios, mecanismos e instrumentos innovadores de participación social.

En este aspecto hay un trayecto muy largo por recorrer en el país. La participación social existente en torno a las opciones para el desarrollo territorial evidencia un carácter eminentemente local, limitadas a formas como las ADESCO o las discontinuas consultas en torno a esta temática que han impulsado gobiernos locales y ONG. Aún en esos niveles, el PNODT no ha logrado un grado suficiente de participación social en su elaboración; esto le otorga una gran fragilidad al no constituir una propuesta ampliamente legitimada, como ocurrió en mayor grado con las propuestas territoriales de la CND.

Deben estructurarse medios para la amplia consulta pública de los planes de ordenamiento —sean los del PNODT u otros— tanto a niveles técnicos como con los afectados y sus representantes, en cada etapa. La transparencia de los procesos de consulta y de decisión a cada nivel —microregional, regional, nacional— es vital para construir la unidad de acción que se requiere para tener éxito en el contexto competitivo de la globalización. Un modelo útil es el de la CND, a la cual corresponde el mérito de haber repensado el desarrollo territorial a partir de amplias consultas con la sociedad.

En fin, si para lograr una integración local en un territorio dado la participación social es un elemento indispensable, será aún mayor el requerimiento para lograr que este territorio no sólo se inserte en el actual proceso de apertura y globalización, sino que además, se eleve su nivel de desarrollo humano y se convierta así en un territorio ganador.

C) LA CREACIÓN DE UNA TRIBUTACIÓN TERRITORIAL DENTRO DE LA REFORMA FISCAL

Quizás el desafío más importante es el de modificar cualitativamente las formas de financiar el desarrollo territorial. La enorme debilidad fiscal de los actuales gobiernos municipales lo demuestra. No basta

con el incremento de las transferencias del gobierno central ni la modernización y capacitación de los aparatos administrativos municipales.

Por otra parte, la política impositiva territorial puede crear beneficios más allá de financiar los esfuerzos estatales para apoyar el desarrollo. Puede servir también como instrumento para dinamizar el uso del territorio, mermar la especulación y la sub-utilización, disminuir el acaparamiento por particulares de los frutos de la inversión pública, elevar la productividad de la tierra y aumentar la conservación del patrimonio natural y cultural.

Se requiere, ineludiblemente, crear nuevos mecanismos de tributación territorial; pero éstos deben a su vez estar articulados a una reforma tributaria nacional que eleve la captación fiscal por muchos rubros a niveles del PIB comparables a los de los países con que El Salvador quiere poder competir.

La inversión en el desarrollo territorial, siguiendo estrategias como las propuestas en el PNOTD para reposicionar al país en el entorno competitivo, no se limita al nivel de municipios y micro-regiones. Los programas de inversión a escala nacional y regional demandarán montos cuantiosos. Sin infraestructura, servicios sociales básicos, apoyo institucional a las empresas de todo tamaño, administración competente de los acuerdos sobre el comercio y otros elementos esenciales, el país no despegará. Afortunadamente, El Salvador se encuentra entre los países con los menores niveles de carga impositiva y de gasto social. Existe espacio para rediseñar el sistema tributario y movilizar las inversiones necesarias, sin comprometer la posición competitiva del país a corto plazo.

En los últimos años se han realizado numerosos estudios sobre las finanzas municipales (USAID, DevTech Systems, FUNDAUNGO), y se ha planteado la necesidad de establecer el impuesto predial (RTI-COMURES), enmarcándolo en la reforma tributaria nacional. Aunque la propuesta de aplicar “contribuciones por mejoras” que se presenta en el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial pareciera correcta y sobre las cuales hay una rica experiencia en América Latina (Smolka y Furtado, 2001), caería en el vacío al no estar articulada a la reforma tributaria general.

D) LA MODERNIZACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD TERRITORIAL

Los puntos anteriores conducen a un desafío de orden político: la obligada modernización del Estado para poder impulsar una gestión territorial viable, como base de la competitividad y del desarrollo humano nacional.

Es reconocido por todos los sectores que el proceso de modernización del Estado salvadoreño se ha estancado. El abandono del esfuerzo iniciado al elaborar la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) y los altibajos experimentados por el trabajo de la CND constituyen una muestra en la dimensión territorial, que no ha tenido consecuencias tan graves como ha ocurrido con el sector de la salud pública, entre otros.

Una propuesta factible y consensuada de gestión del territorio puede ser un instrumento valioso para contribuir a relanzar el proceso de modernización detenido. Es indispensable pensar una institucionalidad adecuada en el marco de la transformación del aparato estatal en su conjunto, tanto en los niveles central y local tradicionales como en lo regional y micro-regional. La propuesta actual de Ley de Ordenamiento territorial falla al plantear la creación de instituciones que se responsabilizarían de la gestión territorial al margen de la reforma del Estado en su conjunto.

E) LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA TERRITORIAL QUE TRASCIENDA LAS FRONTERAS NACIONALES

El siguiente desafío es diseñar una política territorial que no se limite por las fronteras geográficas. Por una parte, el desarrollo territorial nacional tiene que articularse certeramente con lo que pasa en las regiones con las que se encuentre vinculado. Los vínculos pueden ser geográficos, como en el caso del resto de la región mesoamericana, y la necesidad de articularse con las obras y aperturas del Plan Puebla-Panamá, así como con los eventuales tratados comerciales regionales y las posibilidades de integración centroamericana, entre otros. También pueden ser vínculos que reflejan otros tipos de afinidades, como el hermanamiento con ciudades de Europa o Norteamérica, o el establecimiento de relaciones especiales con empresas transnacionales (como hizo Costa Rica con INTEL).

Una propuesta factible y consensuada de gestión del territorio puede ser un instrumento valioso para contribuir a relanzar el proceso de modernización detenido.

Por otra parte, los procesos de des-territorialización que conlleva la globalización exigen repensar el carácter del Estado-Nación vigente. No se trata de negar su existencia, sino de reconocer las nuevas determinantes y características que lo están configurando. Aquí se abren debates fundamentales en el país, no sólo sobre el grado de la integración regional, sino sobre el tipo de posicionamiento que se busca para el país en el escenario global: ¿Proveedor de mano de obra barata? ¿Nodo regional de comunicaciones y transporte? ¿Especialista en nichos de servicios técnicos?

Además, la gestión territorial debe diseñarse incorporando un rasgo intrínseco del actual proceso de globalización: el transnacionalismo, que permea la economía, la sociedad y la cultura. Evidentemente la fuerza de la tendencia a acentuar los desequilibrios y desigualdades territoriales es muy fuerte. Pero sólo podrá ser contrarrestada en la medida en que se superen los estrechos marcos locales y aún los linderos del país, sin perder la identidad nacional.

F) LA INCORPORACIÓN INTEGRAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS

Por la erosión continua del progreso acumulado y del bienestar nacional a raíz de los desastres, la gestión de riesgos es indisoluble de la gestión territorial. Esta cuestión, sobre la que no debería haber mayor discrepancia, no es realmente aceptada por todos. Todavía en el país algunas organizaciones ambientalistas proponen la creación de una legislación aislada sobre la prevención de desastres, mientras el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial no la aborda explícitamente y subsiste el COEN a la par del recién creado SNET, sin que se diferencien sus papeles. Es claro que el paso de la prevención de desastres a la gestión de

riesgos ya se dio, pero es necesario volverla operativa, recogiendo la experiencia de otros países, y evitar que la gestión de riesgos, por contar con financiamiento y apoyo internacional, se convierta involuntariamente en otro sector más abandonado por las políticas públicas.

Por las características del desarrollo nacional y del ámbito geográfico en que se inserta el país, la gestión de riesgos debe, obligatoriamente, abordar con profundidad y de manera inmediata la vulnerabilidad que genera la tendencia hacia la urbanización y la metropolitanización, por un lado, y concebirse con una visión centroamericana, por el otro. Lo primero exige reconocer el alto grado antrópico de los riesgos que se están generando. Lo segundo demanda un trabajo regional. Desde las cuencas compartidas hasta los fenómenos transfronterizos como el Mitch, el dengue o las sequías, es obvia la necesidad de cambiar de enfoque y de escala en torno a esta problemática.

G) EL MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La falta de información precisa sobre los diversos rincones del territorio, sus poblaciones, el estado de sus recursos, y las gestiones locales encaminadas o contempladas —entre otros— limita la gestión del desarrollo territorial y la evaluación del progreso hecho. La organización de sistemas de información al nivel requerida, técnicas y gerenciales, geo-referenciadas y disponibles en línea, si fuera factible, es una tarea básica que se convierte en obstáculo. Si el conocimiento es un factor clave de la competitividad, bajo la globalización, la información sobre el territorio nacional y sus opciones se vuelve un objetivo estratégico.

INTRODUCCIÓN

La sociedad salvadoreña debe aprovechar adecuadamente los nuevos escenarios creados por los procesos de globalización y transnacionalización de la cultura. En este trabajo se sostiene que es necesario promover un cambio cultural que genere valores, concepciones y normas sociales que le permitan a toda la población salvadoreña beneficiarse de las oportunidades que se abren.

La cultura y las identidades colectivas suelen ser dimensiones olvidadas tanto en las políticas de Estado como en los programas de desarrollo de entidades privadas, movimientos sociales y organizaciones civiles. Sin embargo, considerarlas es fundamental, porque el desarrollo no puede generarse desde una perspectiva puramente técnica, sino que supone cambio de valores, concepciones y normas sociales que orientan la vida cotidiana de los individuos. Estos pueden potenciar el desarrollo humano de una nación, pero también pueden obstaculizarlo.

Para el estudio de estas temáticas tomamos en cuenta las siguientes consideraciones. En primer lugar, la identidad debe concebirse como un proceso holístico, totalizador, que tiene como fundamento una relación social, la relación entre el nosotros y los otros. Esta perspectiva supone separar dos temáticas que se mantienen estrechamente relacionadas, pero que constituyen realidades diferentes: la identidad sociocultural y la cultura. Ambas, sin embargo, se relacionan con la dinámica del desarrollo humano, pues tanto la identidad como la cultura suponen la construcción de sistemas de valores y normas sociales que orientan la vida cotidiana de los individuos en los ámbitos económico, político y social.

En segundo lugar, tomamos en cuenta que la cultura es resultado de las relaciones de individuos y colectividades. Expresa y condensa la riqueza de experiencias y el

potencial a futuro de una nación. La cultura se encuentra en estrecha relación con el conjunto de identidades que coexisten en una sociedad. Supone la construcción de la memoria histórica, la configuración de héroes y mitos colectivos, símbolos, esperanzas y todos los elementos que conforman el patrimonio cultural tangible e intangible de una nación. La cultura no se limita al espacio tradicional de las artes y las ciencias, abarca una gama amplia de valores y símbolos que se producen en ámbitos tales como los medios de comunicación social, el ciberespacio y la vida cotidiana misma.

Tanto las identidades como los sistemas culturales que se desenvuelven en El Salvador han sido impactados por la profundización del proceso de globalización y de transnacionalización de la cultura¹, lo cual ha abierto un período de cambio y transformación en los estilos de vida de los salvadoreños. Esta dinámica provoca un comportamiento contradictorio. Por una parte, transforma los valores, las concepciones y las normas sociales que han orientado la vida cotidiana de los salvadoreños; por otra, reafirma y reacondiciona aquellos que comienzan a desenvolverse en los nuevos contextos socioculturales.

El presente capítulo representa una exploración de las identidades y la cultura de El Salvador y de sus potencialidades para el desarrollo humano en el contexto de globalización y transnacionalización de la cultura. Se estructura en cuatro secciones.

En el primero, se hace un acercamiento histórico y antropológico a la cultura y las identidades del país. La cultura y las identidades son fenómenos que se construyen a través de procesos de larga duración, por lo que su configuración actual no se entendería sino es a través del estudio de su edificación histórica. En el acercamiento antropológico, se examina la dinámica de las identidades de El Salvador a principios del siglo XXI.

Tanto las identidades como los sistemas culturales que se desenvuelven en El Salvador han sido impactados por la profundización del proceso de globalización y de transnacionalización de la cultura.

En el segundo sección se hace una aproximación a la cultura salvadoreña teniendo en cuenta los principales valores que sustentan un *hábitus nacional*, es decir un modo de actuar y apropiarse del mundo de la población salvadoreña, sin pasar por alto las diferencias que puedan darse entre los distintos grupos que la conforman. Si partimos de que la cultura es un proceso dinámico, también se hace indispensable verla en el contexto de la globalización y la transnacionalización de la cultura. Las migraciones y las nuevas dinámicas culturales que engendran, han creado un proceso de “desterritorialización” de la nación salvadoreña.

El tercero analiza las políticas culturales del Estado y de organismos privados que inciden en la vida cultural nacional y en la construcción de identidades. Finalmente, se sugieren recomendaciones para enriquecer y reorientar las políticas culturales, tomando en cuenta el contexto de globalización y transnacionalización de la cultura, con el fin de contribuir a un desarrollo más humano, sostenible y en democracia de la sociedad salvadoreña.

IDENTIDADES SOCIOCULTURALES: CONSIDERACIONES HISTÓRICAS Y ANTROPOLÓGICAS

En las historiografías oficiales no se discute la construcción simbólica de una nación; se asume que ésta simplemente existe. En unas obras el origen de la comunidad salvadoreña se remonta hasta las legendarias tribus llegadas del norte². Otras prefieren comenzar su examen a partir de la Colonia. Otras arrancan del período de la Independencia. La primera unidad del actual texto oficial de Historia de El Salvador se titula “Los primeros salvadoreños”, y abarca desde la llegada del ser humano a América, pasando por las comunidades agrícolas prehistóricas, para terminar con un capítulo titulado “Cuscatlán e izalcos al momento de la Conquista” (MINED, 1994).

El camino que la identidad nacional salvadoreña debía recorrer para lograr una definición coherente ha sido largo. Una revisión de la historia salvadoreña demuestra que en un periodo tan tardío como la década de 1860 y bajo el gobierno de Gerardo Barrios —el más caracterizado héroe nacional— la comunidad política salvadoreña seguía siendo débil e impre-

cisa, y mantenía una subordinación a la idea de la reconstrucción de la Federación Centroamericana, algo que para el mismo Barrios representaba una especie de destino manifiesto, toda vez El Salvador quedase a cubierto de los proyectos hegemónicos guatemaltecos.

En esos años la comunidad política tenía contornos muy imprecisos. El gobierno central era incapaz de ejercer su autoridad en el interior del territorio salvadoreño y tenía muchas dificultades para reivindicar su soberanía exterior. El caudillismo y la etnicidad eran los elementos determinantes de las lealtades populares. Los gobernantes estaban obligados a negociar continuamente cuotas de poder con líderes locales y comunidades indígenas. Incluso la religión y los localismos en ciertos momentos condicionaron fuertemente las adhesiones populares a un proyecto político.

Fue hasta que los liberales salvadoreños tomaron definitivamente el poder, en la década de 1880, que se comenzó a esbozar un proyecto de nación como una “comunidad política imaginada”, la feliz definición de Benedict Anderson (1993). Este proyecto fue impulsado desde las esferas estatales y tuvo la participación de destacados intelectuales. Inició con muy buenos augurios gracias al crecimiento de la economía propiciado por el café y el fortalecimiento estatal y la relativa estabilidad política alcanzada, pero una de sus principales flaquezas fue no tener un lugar para el indígena. Además, los dirigentes liberales no fueron capaces de superar totalmente la utopía unionista. En una vía inversa, en la medida en que la reunificación de Centroamérica se hacía más difícil, lo lógico fue apostarle al país como entidad política independiente.

Aunque la propuesta de los liberales consiguió una articulación coherente hasta bien entrado el siglo XX, desde un principio trató de inculcar en los sectores populares un sentido de pertenencia y lealtad hacia esa comunidad (Acuña, 1992). En el fondo, era una forma de consolidar y darle legitimidad a un orden político ya existente. En este proceso los intelectuales liberales fueron los encargados de elaborar el discurso nacional que buscaba interpelar a las masas populares (Bradford Burns, 1989). La impronta europea era evidente en ese discurso. Desde finales del siglo XVIII y gracias al añil, la elite salvadoreña

Fue hasta que los liberales salvadoreños tomaron definitivamente el poder, en la década de 1880, que se comenzó a esbozar un proyecto de nación como una “comunidad política imaginada”..

había entrado en contactos más frecuentes y estrechos con Europa, una relación que el café consolidó. En la medida en que el añil y el café acercaron al país a Europa, los referentes culturales del viejo continente fueron retomados por la elite económica e intelectual. Esto dio lugar a una cultura reiteradamente imitativa, que desvaloró todo aquello que no se acomodara a su estilo europeizante, especialmente en lo relacionado con la cultura indígena, que fue vista como sinónimo de atraso, indolencia y oscurantismo.

La construcción de identidades nacionales supone el sometimiento, anulación o resignificación de otras identidades, entre las cuales, destacan las étnicas, las religiosas y las locales. El problema étnico fue recurrente desde la época colonial. Mantener la separación entre españoles e indígenas, según lo propuesto en la noción de las “dos repúblicas”, fue muy difícil. No obstante, tres siglos de régimen colonial consolidaron una sociedad de tipo corporativo, en la que la persona se concebía y actuaba como parte de un todo: la corporación a la cual pertenecía, ya fuera por nacimiento, residencia, profesión, religión o cualquier otro vínculo. Debido a su diversidad y a su carácter concreto, estos grupos no eran ni se imaginaban iguales; es por eso que la legislación española hacía énfasis en los deberes, privilegios y prerrogativas correspondientes a cada uno. Si estos no estaban plasmados en un estatuto, se legitimaban por la costumbre. Desigualdad y jerarquía no causaban extrañeza ni rechazo, pues eran vistas como naturales (Guerra, inédito; Guerra y Lempérière, 1998). En este marco de relaciones cada grupo e individuo ocupaba un lugar “natural” en el todo orgánico de la monarquía.

Después de la independencia las cosas fueron diferentes. La nueva república tenía sus bases más firmes en las ideas de libertad individual, soberanía popular y ciudadanía, las cuales chocaban con la tradición colonial. Un par de décadas bastaron para cambiar el régimen político, pero cambiar la forma de pensar de los miembros de las sociedades no fue tan sencillo. En la práctica, las antiguas divisiones no sólo se mantuvieron, sino que en algunos casos se exacerbaron. Además, la independencia conllevó la quiebra de las antiguas estructuras de poder y los nuevos poderes carecían del reconocimiento y de la legitimidad incuestionable que tuvo el rey de España.

La nueva realidad política obligó a una interacción política más frecuente entre los distintos sectores sociales, ya fuera por la vía legal (elección de autoridades), o por la vía extra legal (conspiraciones, revueltas, asonadas, etc.). En cierto modo, ese contexto fue favorable para dar más poder a indígenas y ladinos. Las clases dirigentes se vieron obligadas a recurrir a ellos para dirimir los recurrentes conflictos en que se veían involucradas. A través de los procesos eleccionarios o los conflictos bélicos, ladinos e indígenas fueron conscientes de que tenían un poder que podían usar en función de sus intereses. De hecho, mantuvieron una considerable capacidad de incidencia en la política nacional durante el periodo en el que las diferentes facciones de la elite y el Estado no consiguieron un consenso básico, ni capacidad para imponer su autoridad en todo el territorio (Lauria Santiago, 2003).

A pesar de tales antecedentes, los liberales de finales del XIX, obsesionados con el progreso y la modernización del país, vieron en las costumbres indígenas un freno al desarrollo y minusvaloraron el peso de las identidades indígenas, pues a pesar de que los indios perdieron buena parte de sus tierras y de sus posibilidades de acción política, conservaron su cohesión étnica por mucho tiempo (algunas comunidades la conservan incluso en la actualidad). Creían que el país había avanzado en el mestizaje y pensaron que acelerándolo podrían superar el problema indígena rápidamente. La educación y la inmigración de “blancos” fueron vistas como soluciones viables al problema indígena. Ambas fórmulas obtuvieron logros muy limitados.

En el siglo XIX, El Salvador se sumó al proyecto criollo latinoamericano de “blanquear cuerpos y espíritus” que consistía en atraer inmigrantes de Europa y Estados Unidos portadores de la sangre de la superioridad racial, la civilización y el progreso. El proceso de integración de algunos de estos grupos de inmigrantes no estuvo libre de dificultades. Los chinos y palestinos padecieron diversas formas de exclusión social y cultural. De hecho, la Ley de Extranjería de 1921 ubicaba a los “turcos” (palestinos) entre los extranjeros “perniciosos”. En 1933, la primera Ley de Migración, prohibió la entrada a El Salvador de originarios de China, Mongolia, Malasia, negros y gitanos (Escalante, 1998).

Los liberales de finales del XIX, obsesionados con el progreso y la modernización del país, vieron en las costumbres indígenas un freno al desarrollo y minusvaloraron el peso de las identidades indígenas.

La secularización de la sociedad fue otro de los objetivos de los liberales del último tercio del XIX. En este campo avanzaron más rápidamente. En la década de 1870 hubo fuertes enfrentamientos entre Estado e Iglesia, pero para mediados del decenio siguiente se habían logrado acuerdos favorables para ambas partes. Las lealtades religiosas podían ser toleradas, siempre y cuando no retaran la hegemonía estatal. Además, en algunos casos, las fiestas patronales se combinaron perfectamente con el imaginario nacional, como sucedió con las fiestas titulares de San Salvador. El Estado no se interesó mucho en las prácticas religiosas populares, limitándose a legislar en campos que consideraba reñían con la moral y el orden. La jerarquía eclesiástica venía luchando contra tales prácticas desde la Colonia, pero los resultados nunca fueron del todo satisfactorios; instituciones como las cofradías o prácticas como la velación de difuntos, el paganismo y la brujería continuaron preocupando a los curas (Cortés y Larraz, 1958, y Cardenal, 1980).

Hasta 1882 se contó con un monumento nacional que perpetuara la memoria de un héroe, en este caso, la del caudillo hondureño Francisco Morazán.

Las identidades locales ofrecieron dificultades, principalmente para la consolidación de la capital del país y la neutralización de facciones políticas ligadas a caudillos. Pero una vez que se avanzó en la centralización del poder, los localismos dejaron de ser un problema político, pasando a dibujar rasgos identitarios pintorescos.

Eric Hobsbawm (1988, 1989) considera que el Estado territorial moderno por su misma lógica de funcionamiento, por ejemplo, centralización del poder, reclutamiento militar y recaudación de impuestos, necesita establecer vínculos directos con los ciudadanos bajo su tutela. Por tal razón debe crear mecanismos que permitan inculcar en la población sentimientos de obligación y lealtad hacia él. Es decir, los vínculos tradicionales, como aquellos relacionados con la religión, la etnia o la familia, son desplazados y de ser posible supeditados por una lealtad suprema hacia el Estado-Nación.³ En ese proceso de traslación de fidelidades es muy importante el papel de la “religión cívica”, que se inculca en la población por medio de diversos instrumentos tales como la educación, el ceremonial cívico, la estatuaría heroica y el culto a los símbolos patrios. Estas he-

ramientas de “construcción de fidelidades” fueron muy usadas por los liberales salvadoreños en las dos últimas décadas del siglo XIX y en las primeras del XX.

Al revisar las reseñas de las festividades cívicas que aparecían en los diarios oficiales de la segunda mitad del siglo XIX se percibe un marcado interés por usar el ceremonial cívico para crear en la población un sentimiento de adhesión patriótica. En los discursos conmemorativos de la independencia pocas veces se individualizaba a los próceres y se tendía a hablar de ellos en conjunto. Es decir, no se había creado un mito que personificara los ideales liberales y nacionales. No fue hasta 1882 que se contó con un monumento nacional que perpetuara la memoria de un héroe, en este caso, la del caudillo hondureño Francisco Morazán (López Bernal, 1998). La ceremonia en honor a Morazán tuvo todos los componentes de una fiesta cívica.

En las celebraciones cívicas de la década de 1880, es evidente el esfuerzo por usarlas como un medio para cohesionar la sociedad y aligerar las contradicciones internas. La importancia que se daba a tales ceremonias se evidencia en el esmero con que eran preparadas. Participantes obligados en estos actos eran los escolares y las milicias. Es posible que la participación directa de estos grupos haya provocado que se identificaran con los valores cívicos que los liberales pretendían transmitirles. Más difícil es establecer el impacto que ese discurso pudo tener en el resto de la población; fue preciso esperar unas décadas para que sectores sociales subalternos como los artesanos y obreros se convirtieran en promotores de la “religión cívica”.

Esa idea de “nación cívica” se adaptaba muy bien al estilo europeizante y modernizante de la elite liberal. Se hacía énfasis en los deberes y derechos propios de la ciudadanía, en la soberanía popular, y en el respeto a la constitución, entre otros. Poco importaba que las prácticas políticas de los liberales salvadoreños contradijeran flagrantemente su discurso. Se asumía que independientemente de las falencias propias del sistema político, el proyecto como un todo era el más adecuado; poco a poco las instituciones madurarían y la educación de las masas permitiría formar ciudadanos más conscientes y responsables.

En la década de 1920 se dio un proceso de reformulación de la identidad nacional salvadoreña que cuestionó algunos de los supuestos del proyecto liberal e incorporó nuevos elementos al imaginario nacional. Uno de los problemas que más se discutió en esos años fue la ausencia en la idea liberal de nación de un componente cultural diferenciador. Como bien lo ha señalado Thiesse (2001), no hay nada más internacional que la identidad nacional, por lo menos en lo que a sus rasgos exteriores se refiere. Una bandera, un himno, un panteón de héroes nacionales, una serie de efemérides nacionales que conmemorar, ciertas elaboraciones folclóricas son comunes a todas las naciones; sin embargo, cada una se cree diferente de las otras aún cuando tengan un pasado compartido, como sucede en la región centroamericana.

Tales rasgos diferenciadores nunca aparecieron en el proyecto de los liberales salvadoreños decimonónicos. Su proyecto no se fundamentó en factores étnicos, pues carecía de un mecanismo efectivo para la integración social de la población indígena o de ascendencia africana. El horizonte cultural de la elite era Europa y su sueño era construir una nación siguiendo el modelo europeo.

La búsqueda de una especificidad cultural salvadoreña inició entre algunos escritores a finales del segundo decenio del siglo XX, alcanzando su mayor desarrollo hacia 1926, cuando gobierno, prensa e intelectuales se dieron a la tarea de promover un discurso nacionalista que, a diferencia de las elaboraciones anteriores, dejó de lado la tradición unionista y republicana que hasta entonces había sido constante. Esta vez se trató de construir una imagen individualizada de El Salvador, recurriendo a elementos culturales. El mundo rural se volvió centro de interés, especialmente para la literatura y la pintura. Se reelaboró la imagen de la población indígena, principalmente por medio del rescate y mitificación del cacique Atlacatl.

Los trabajos de intelectuales como Miguel Ángel Espino, María de Baratta, Juan Ramón Uriarte, Jorge Lardé, Arturo Ambrogio y otros, muestran los cambios del discurso nacional en la década de 1920. A diferencia de los liberales de finales del

siglo XIX, que consideraron al indio como un obstáculo al progreso y vieron en el mestizaje la única opción para aceptarlo dentro de la sociedad, esta vez se hacía énfasis en la conservación y promoción de lo indígena. Basándose en esta herencia se buscaron elementos que ayudaran a redefinir los atributos de la nación salvadoreña. Estas no fueron iniciativas aisladas, sino parte de un programa más amplio, en el cual estuvieron involucradas las instancias gubernamentales (López Bernal, 2002).

Parte importante de esos esfuerzos por reformular y fortalecer la identidad nacional fue la “invención” del mito del cacique Atlacatl, quien, según la leyenda, dirigió la resistencia indígena a las huestes del conquistador Pedro de Alvarado, y fue motivo de inspiración para diferentes manifestaciones artísticas tales como la literatura, la escultura, la pintura o la música.

Se remontó la nación salvadoreña a una edad mítica y dio a la independencia un nuevo significado: los próceres—la mayor parte de ellos miembros de la orgullosa elite criolla—fueron convertidos en descendientes de indígenas, que no hicieron sino devolver a los cuzcatlecos la libertad perdida, en defensa de la cual murió el cacique. De este modo Atlacatl llegó a ser figura cimera del panteón de héroes nacionales de El Salvador. Obviamente los historiadores participaron en la construcción de este mito.

A pesar de que la campaña nacionalista de la década de 1920 fue un esfuerzo muy elaborado, su impacto en el imaginario nacional fue limitado por los acelerados cambios sociales que se daban en el país. Si bien es cierto que los artesanos seguían siendo fieles a los ideales liberales, su importancia social y numérica había decaído. Por el contrario, los obreros habían aumentado, y poco a poco fueron adquiriendo autonomía ideológica. En este proceso fue muy importante la labor de la Federación Regional de Trabajadores de El Salvador (FRTS), fundada en 1924, que en pocos años organizó a los trabajadores urbanos y rurales dándoles la capacidad de retar a los grupos dominantes. La “Regional” nunca se interesó en el nacionalismo, pues entre sus militantes la identidad de clase predominaba sobre la identidad nacional (López Bernal, 2002). En el marco de la apertura política de finales de la década, el discurso nacionalista fue

La búsqueda de una especificidad cultural salvadoreña inició entre algunos escritores a finales del segundo decenio del siglo XX, alcanzando su mayor desarrollo hacia 1926.

simplemente uno más y no tuvo condiciones para convertirse hegemónico. La década de 1920 muestra una asincronía muy marcada entre las propuestas intelectuales y la evolución de la sociedad salvadoreña. Justamente cuando la intelectualidad fue capaz de formular un conjunto de atributos culturales que por lo menos en teoría encarnaban lo más puro y representativo del alma nacional personificada en la herencia indígena, las contradicciones sociales del país se agudizaban. Nadie expresó mejor esa realidad que Alberto Masferrer quien se distanció tanto del discurso nacional liberal, como del autotcionista. El primer editorial del diario *Patria* no deja lugar a dudas:

“En este diario la palabra Patria tendrá perennemente una significación muy restringida y muy concreta: significará en primer lugar y sobre todo, la vida de los salvadoreños que viven actualmente. El escudo, la bandera, los próceres, los antepasados, las guerras con los vecinos, Atlacatl, la mitología india y todo lo demás que forma el *Ayer*, pasará a segundo término, por muy interesante que parezca.” (Masferrer, 1960)

Masferrer cuestionó los fundamentos de la nación salvadoreña. Apoyado por un importante grupo de intelectuales, intentó construir una alternativa en el “vitalismo”, pero este proyecto quedó truncado.

La situación se complicó sobremanera después del levantamiento de 1932, cuyos principales protagonistas fueron los indígenas. El antagonismo étnico subyacente en la sociedad salvadoreña afloró incontenible. El indio fue derribado del pedestal en que lo pusieron los intelectuales autotcionistas, para convertirlo en la encarnación de la maldad y la barbarie.

Quienes se pronunciaron sobre el levantamiento tergiversaron las acciones y los objetivos de los rebeldes. Aunque no ignoraban que la revuelta estuvo, en buena parte, determinada por las profundas contradicciones del país y la fuerte politización de la sociedad que se venía dando desde inicios de la década anterior. Fue más fácil y conveniente culpar de lo sucedido a los “comunistas”. La elaboración de la “leyenda negra” del comunismo fue un esfuerzo intelectual orientado a ocultar las verdaderas causas del levantamiento, por

ende a evadir responsabilidades y a buscar la reconstitución de la sociedad salvadoreña, mediante la reincorporación del indio al seno de la nación. Se redefinió una vez más el discurso nacionalista, dándole más el sesgo marcadamente anticomunista (López Bernal, 2002).

Para ello, se construyó la imagen del “indio engañado”, que si bien no lo eximía totalmente de culpa, descargaba la mayor parte de la responsabilidad en los agitadores que sedujeron con sus prédicas de odio el alma ingenua de los indios. Se insistió en que el comunismo provino del extranjero y que esta ideología no correspondía con los “tradicionales” valores liberales y cristianos de los salvadoreños. La implantación de este discurso fue favorecida por la supresión absoluta de la libertad de expresión y organización. Bajo la férrea dirección del general Maximiliano Hernández Martínez se construyó un nuevo orden político que anuló cualquier posibilidad de disensión. La sociedad alcanzó una forzosa homogeneidad sostenida por el terror. Una de las características de este nuevo periodo es la negación absoluta de espacios para cualquier discurso que no fuera aquel construido por el anticomunismo y el mantenimiento del orden.

EL MILITARISMO

El levantamiento de 1932 dejó profundas secuelas en la sociedad salvadoreña, una de ellas fue el militarismo. El golpe de Estado en contra del presidente Arturo Araujo, si bien se produjo antes del levantamiento es obvio que este favoreció la permanencia y consolidación de los militares en el poder. La rápida y efectiva represión de los rebeldes por parte del ejército proyectó a los militares como los “salvadores” de la nación, una tarea en la que recibieron considerable apoyo de la población civil. En un primer momento ese reconocimiento fue capitalizado por el general Hernández Martínez, pero a la larga fue el estamento militar el mayor beneficiario. Desde entonces, y hasta los Acuerdos de Paz de 1992, los militares fueron árbitros indiscutibles de la política nacional, obviamente con el apoyo y beneplácito de los sectores económicos dominantes, que vieron en ellos la mejor garantía para prevenir movimientos en contra de sus intereses. Igualmente importante

El levantamiento de 1932 dejó profundas secuelas en la sociedad salvadoreña, una de ellas fue el militarismo... desde entonces, y hasta los Acuerdos de Paz de 1992, los militares fueron árbitros indiscutibles de la política nacional.

fue el apoyo de los Estados Unidos, después del fin de la segunda guerra mundial y en el marco de la confrontación este-oeste.

Los golpes y contragolpes que se dieron entre 1931 y 1979 reflejaban disputas entre los militares, pero de ningún modo cuestionaron el papel como rector y garante del orden establecido. A lo sumo, en ellos subyacían visiones diferentes del papel que debía jugar el ejército y el Estado en el plano socioeconómico.⁴ A inicios de la década de 1960 se constituyó el Partido de Conciliación Nacional (PCN) que mantuvo un fuerte vínculo con el ejército. Durante seis décadas, militarismo significaba otorgar a los militares un papel preponderante en el gobierno y el control de la oposición. A pesar de que desde el siglo XIX el ejército tuvo protagonismo en la política nacional, el militarismo, así planteado, solo aparece después de 1932.

Paralelo a este fortalecimiento de los militares se construyeron estructuras de poder y control que involucraron a importantes sectores civiles. En 1962, el coronel Julio Adalberto Rivera creó la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), un ente paramilitar que rápidamente asumió importantes funciones de espionaje, control y represión de la oposición al gobierno, tanto en las zonas urbanas como rurales. Las acciones de los militantes de ORDEN fueron algunos de los factores que contribuyeron a la radicalización de la oposición hasta llegar a la conformación de organizaciones guerrilleras. El hecho de que ORDEN dependiera directamente del Ministerio de Defensa, dio pie para que el conflicto se trasladara fácilmente al plano de lo militar. Una de las primeras acciones de la Junta Militar que derrocó al presidente Romero en 1979 fue suprimir legalmente a ORDEN, aunque de alguna manera la organización continuó funcionando por medio de las “Defensas Civiles” hasta el final del conflicto.

La participación activa de civiles en labores de control y represión fue una práctica de larga data en la historia del país. Hay autores que incluso hablan de una cultura de la violencia que legítima y aprueba el recurso a la violencia bajo ciertas condiciones (PNUD, 2003; Alvarenga, 1996). En consonancia con lo anterior, después de los Acuerdos de Paz se presentaron iniciativas que, bajo el pretexto de prevenir y controlar la delincuencia,

buscaban revivir organizaciones similares a las estudiadas.

EL CONFLICTO ARMADO: IZQUIERDA, DERECHA Y NACIÓN

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, intelectuales vinculados a la izquierda retomaron los problemas de la historia y la identidad nacional, tanto para cuestionar los “discursos oficiales”, como para elaborar una propuesta alternativa. Aunque esos esfuerzos no fueron desarrollados sistemáticamente, al final se pudo construir un discurso contestatario, que ha introducido una nueva manera de concebir la nación salvadoreña en las últimas décadas, entre aquellas personas con acceso a educación media y superior o entre aquellas vinculadas al proyecto revolucionario de los años ochenta.

La izquierda se abocó a la historia no tanto por un interés académico, sino siguiendo una agenda política. Estas inquietudes no se reflejaron en una considerable producción historiográfica. Los trabajos más consistentes y elaborados fueron los de Jorge Arias Gómez, Ítalo López Vallengillos, Alejandro Dagoberto Marroquín, David Luna, Roque Dalton y Rafael Menjivar. Su difusión e impacto entre la población fue muy desigual.

Quien definitivamente impactó en el imaginario popular fue Roque Dalton, siguiendo un modelo historiográfico muy poco apegado al canon de la historia marxista clásica. Dos autores influyeron en el acercamiento de Dalton a la historia: Pedro Geoffroy Rivas (1908-1979) y Jorge Arias Gómez (1923-2002). Este último orientó a Dalton y otros jóvenes de la llamada “generación comprometida” para que rompieran las versiones convencionales de la historia salvadoreña y elaboraran una versión alternativa, inspirada en el marxismo pero a la vez nacionalista y apegada a los lineamientos del PCS.⁵ Siguiendo esta línea, Arias Gómez se dio a la tarea de rescatar “héroes” populares, negados por la historiografía tradicional, tales como Anastasio Aquino y Farabundo Martí (Arias Gómez, 1963, 1972).⁶

Paralelamente a estas propuestas intelectuales, la izquierda trabajó su proyecto revolucionario, que al final tomó la opción armada. En el marco del conflicto armado, el fantasma del comunismo reapareció

La participación activa de civiles en labores de control y represión fue una práctica de larga data en la historia del país. Hay autores que incluso hablan de una cultura de la violencia.

La década de 1980 marcó la mayor crisis de la sociedad salvadoreña. El conflicto armado implicó no sólo el enfrentamiento entre dos bandos que se disputaban el poder político, sino la confrontación de dos proyectos de nación antagónicos.

con más fuerza. El sector más radical de la derecha asoció, de manera mecánica y simplista, nacionalismo y anticomunismo. El fundamento histórico de ese discurso no fue más allá de 1932; esa cercanía temporal coadyuvó grandemente a su efectividad. Obviamente, la guerra fría favoreció este tipo de construcciones. Afortunadamente, poco a poco se tomó conciencia de que el conflicto estaba básicamente determinado por cuestiones internas, lo cual allanó en buena medida el camino de la negociación.

La década de 1980 marcó la mayor crisis de la sociedad salvadoreña. El conflicto armado implicó no sólo el enfrentamiento entre dos bandos que se disputaban el poder político, sino la confrontación de dos proyectos de nación antagónicos. Aún no se ha hecho un estudio que examine a profundidad las oposiciones entre la nación que buscaba construir la izquierda y la que se encarnaba en el proyecto de la derecha. Años de enfrentamiento dejaron claro que ninguno de los dos bandos podía imponer su proyecto y aniquilar al adversario; esto implicaba también la necesidad de atemperar las pretensiones iniciales. El fin del conflicto armado determinó importantes giros en el tema de la identidad nacional y el discurso nacionalista. Una vez que la guerra acabó, el nacionalismo a ultranza se volvió poco funcional.

LA CONFIGURACIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL SALVADOREÑA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI: UN ACERCAMIENTO ANTROPOLÓGICO

En las últimas décadas del siglo XX, El Salvador ha experimentado un profundo proceso de transformación sociocultural provocado por causas externas, como el proceso de globalización y la transnacionalización de la cultura, y por causas internas, como el conflicto armado de la década de 1980 y el crecimiento acelerado de los centros urbanos. Esta transformación de la sociedad y la cultura ha producido cambios significativos en la definición de la identidad nacional.

A principios del siglo XXI, la identidad nacional salvadoreña se define a partir de la interacción principalmente con tres grupos etnonacionales: el grupo angloamericano o blanco-americano, que domina la sociedad estadounidense (y por extensión, el grupo anglocanadiense que

domina Canadá), el grupo mexicano y el resto de los países centroamericanos. A partir de la interacción con estos grupos, se establecen los contrastes culturales, con base en los cuales se construyen los símbolos de identificación.

La relación con la población angloamericana, es una relación de dominio/subordinación, en la cual la población salvadoreña ocupa la posición del subordinado. Es una relación de “dominio asumido”, por lo que los salvadoreños asumen una condición de inferioridad en todas las áreas de la vida social: en las actividades económicas, en el sistema político y en las producciones culturales.

Estudios sobre la migración salvadoreña a Estados Unidos y Canadá (Mahler, 1995; Lara Martínez, 1994) han observado que los migrantes representan simbólicamente a estos países como “tierra de las maravillas” o como “tierra de leche y miel”, las cuales constituyen metáforas de su percepción de Norteamérica como lugar de progreso y oportunidades. Esta visión positiva de las sociedades norteamericanas y, por tanto, de sus grupos etnonacionales dominantes tiene su correlato en una visión negativa de su propia sociedad, la cual es concebida como una tierra de violencia y carencias, es decir, como una tierra en donde sus vidas están amenazadas y en donde no logran satisfacer sus necesidades básicas. Este simbolismo es el que motiva a los migrantes salvadoreños a dejar su tierra.

En este sentido, puede considerarse que la identidad nacional salvadoreña constituye una identidad desvalorada, ya que la población salvadoreña se asume como un grupo con carencias y limitaciones frente a los angloamericanos y anglocanadienses.

Con la población mexicana se mantiene un grado mayor de conflictividad, precisamente porque se trata de una nación que mantiene una hegemonía cultural y cierto grado de dominio económico sobre El Salvador, pero constituye una “hegemonía no asumida”, pues los salvadoreños no se asumen como inferiores o menos capacitados que los mexicanos. Es posible que esto sea así porque los consideran étnica y culturalmente similares.

Esta percepción se ha incrementado en las últimas décadas, debido, principalmente, a que la migración de salvadoreños hacia

los Estados Unidos pasa mayoritariamente por México, y en este país los emigrantes sufren abusos por parte de las autoridades policíacas que se encargan de controlar el tráfico de los migrantes. En síntesis, los salvadoreños mantienen con México una relación conflictiva, donde se mezclan el resentimiento y la admiración. Buena parte de la cultura popular salvadoreña está impregnada de la mexicana, constituyéndose en un elemento fundamental en la definición de la identidad salvadoreña en estos momentos. En este caso estamos frente a una “hegemonía no asumida”.

Con respecto a los demás países de Centroamérica, los salvadoreños establecen relaciones con mayor grado de igualdad, es decir, a diferencia de las relaciones con los angloamericanos y los mexicanos, entre los centroamericanos las relaciones tienden a ser más horizontales. No obstante, estas relaciones también contienen un ingrediente de tipo competitivo. Los centroamericanos compiten entre sí en todas las áreas de la vida social, en las empresas económicas, en las políticas de Estado (como en las políticas de apertura del mercado), en la producción cultural y en las competencias deportivas. En todos estos ámbitos, los diversos países de Centroamérica quieren ser los líderes de la región.

Asimismo, entre los pueblos centroamericanos se producen relaciones de solidaridad y de ayuda mutua. Esto puede observarse entre los emigrantes que se asientan en Estados Unidos y Canadá. En un estudio etnográfico que se realizó en la ciudad de Calgary, Canadá (Lara Martínez, 1994), se observó que los centroamericanos tienden a unirse en contraposición a los migrantes chilenos, que ejercen el poder al interior de la comunidad latinoamericana. También existen evidencias de que en Los Ángeles, California, los centroamericanos suelen unirse para enfrentar a los mexicanos. Este sentimiento identitario entre los pueblos de la región podría aprovecharse para construir una sociedad centroamericana unificada.

OTROS TIPOS DE IDENTIDAD SOCIOCULTURAL EN EL SALVADOR

La identidad nacional salvadoreña no constituye un fenómeno homogéneo,

libre de contradicciones, sino que está entrelazada y atravesada por otros tipos de identidad sociocultural, los cuales pueden complementarse con la identidad nacional pero también pueden entrar en competencia y contradicción, amenazando el desarrollo armónico de ésta.

Regiones. El primer tipo de identidad sociocultural que debe considerarse, son las identidades regionales, las cuales se han conformado por la apropiación del espacio por parte de las poblaciones a través del tiempo. Estas identidades, sin embargo, en El Salvador son sumamente difusas, no generan un sentido fuerte de pertenencia entre los individuos. Esto es así, porque las regiones no cuentan con un sistema de autoridad propio ni un sistema simbólico que las caracterice. Sin embargo, algunas regiones logran generar un cierto sentido de identidad.

La identidad regional más importante en la actualidad, es quizás la de la zona oriental, que se extiende más allá del río Lempa y entronca con Honduras y el Golfo de Fonseca. Esta constituía una región cultural desde la época prehispánica, la cual estaba dominada por los pueblos de origen lenca, aunque también había presencia de cacaoperas y nahuas. El predominio de los pueblos lenca proporcionaba características particulares que contrastaban con lo que hoy conocemos como las regiones paracentral, central y occidental, las cuales (con excepción de Chalatenango) estaban dominadas por pueblos de origen nahua.

En realidad, el caudaloso río Lempa constituía (y aún constituye) una frontera natural que dividía lo que hoy conocemos como el territorio salvadoreño. En la época colonial, esta frontera se mantuvo, no obstante que la región oriental estaba integrada políticamente a la provincia de San Salvador. Las diferencias entre oriente y el resto del territorio nacional no se superaron a lo largo de los siglos XIX y XX.

En la actualidad, dentro de la región oriental destacan ciudades como San Miguel, San Francisco Gotera y Santa Rosa de Lima, las cuales crecieron en los años del conflicto armado debido a un proceso de migración del campo hacia la ciudad. Con todo, existen importantes poblaciones campesinas, las cuales desarrollan una economía de subsistencia basada en la

La identidad nacional salvadoreña no constituye un fenómeno homogéneo, libre de contradicciones, sino que está entrelazada y atravesada por otros tipos de identidad sociocultural.

Estas identidades regionales no compiten con la identidad nacional, sino que más bien la complementan, dando diversidad sin cuestionar la unidad de la nación.

producción de granos básicos y la elaboración de diferentes tipos de artesanías. En toda esta región, la migración transnacional hacia los Estados Unidos es de gran importancia. Estos emigrantes complementan la economía de la región mandando remesas a sus familiares, a la vez que provocan importantes cambios sociales y culturales.

Otra identidad regional importante es la que se genera en el departamento de Chalatenango, el cual presenta una serie de características propias y, sobre todo, una historia que lo identifica. En la época prehispánica, lo que hoy conocemos como Chalatenango estaba habitado por diferentes poblaciones indígenas. Al este había pueblos lenca, en continuación con la región oriental. La zona que hoy conocemos como la ciudad de Chalatenango se encontraba habitada por poblaciones nahua-pipiles, mientras que al norte del Departamento se ubicaban las poblaciones maya-chortís. Con la llegada de los españoles y, sobre todo, con el desarrollo de la sociedad colonial, la zona baja de Chalatenango se constituyó en productor de añil, y de hecho es una de las áreas donde el cultivo de esta planta se mantuvo por más tiempo. Con la caída del añil en los mercados internacionales, Chalatenango se convirtió en una de las zonas más pobres del país, descansando su actividad económica en un cierto desarrollo de la ganadería de tipo extensiva y en el cultivo de granos básicos a pequeña escala. Esto impulsó al campesinado de la zona a migrar temporalmente a diferentes puntos del país para participar en las cortas de café, caña de azúcar y algodón, con lo cual complementaban sus ingresos. Esta migración temporal le proporcionó a la población campesina chalateca una mayor integración a la sociedad y la cultura nacionales.

En la década de 1980, Chalatenango fue en uno de los centros más importantes del conflicto armado, aportando uno de los contingentes de mayor trascendencia para el movimiento campesino revolucionario. Actualmente, se han desarrollado algunos centros urbanos como Nueva Concepción y la ciudad de Chalatenango, pero el Departamento incorpora una gran cantidad de comunidades rurales. La zona del Este del Departamento, está constru-

yendo un nuevo tipo de identidad, basado en una organización social participativa.

El Departamento de Sonsonate es otra identidad regional que resalta en el territorio nacional. Ubicado en la zona occidental, también tiene una historia propia que lo identifica y lo diferencia de las demás regiones. En la época prehispánica, el occidente salvadoreño estaba dominado por los pueblos nahua-pipiles que habían llegado del centro de México. Destaca en esta región el señorío de Tecpan Izalco, una de las ciudades-Estado más importantes de lo que hoy es El Salvador. En el primer período de la colonia, esta región desarrolló una actividad económica de gran trascendencia para el Reino de Guatemala, pues allí se encontraba una de las producciones de cacao más importantes de todo el territorio bajo el dominio de la corona española. En el período republicano, destaca el auge del café en las tierras de buena calidad de Sonsonate. En 1932 se desarrolla el movimiento indígena-campesino, el cual fue abatido por las fuerzas gubernamentales. Este movimiento tuvo fuertes repercusiones en la conciencia nacional, pues se constituyó en símbolo de la derrota del comunismo.

La presencia de poblaciones nahua-pipiles es una característica de esta región, ya que el Departamento constituye el área que cuenta con mayor presencia indígena en todo el país. Esta cultura proporciona símbolos que identifican a Sonsonate como región cultural. Por último, otro elemento simbólico, el hecho que los rituales de Semana Santa de esta zona sean las ceremonias más vistosas del país, refuerza el orgullo de ser sonsonateco.

Estas tres constituyen identidades regionales importantes en El Salvador, con sus características específicas y, sobre todo, por su memoria histórica. Estas identidades regionales no compiten con la identidad nacional, sino que más bien la complementan, dando diversidad sin cuestionar la unidad de la nación.

Más importante que las identidades regionales son algunas identidades locales, las cuales tienen un fundamento sociopolítico y un sistema de identificación simbólica. Se trata de unidades territoriales que mantienen cierta autonomía sociopolítica, como los municipios, los

cantones y los caseríos. También existen las identidades locales de tipo urbano, como los barrios y las colonias, las cuales no siempre gozan de autonomía sociopolítica.

Municipios. La más importante de las identidades locales es la de los municipios, pues éstos cuentan con un sistema político propio. El reciente proceso de descentralización municipal refuerza estas identidades, ya que proporciona mayor protagonismo a los gobiernos locales. Aunque los gobiernos municipales están integrados a la arena política nacional (hasta el momento no existen partidos políticos de tipo local), los municipios crean un sistema político propio que se desenvuelve de acuerdo a los intereses de los actores sociales de la localidad.

Estas identidades municipales se han visto reforzadas por el sistema religioso católico, en el cual cada municipio tiene su propia parroquia con su santo patrón. El patrono se constituye en el símbolo de identidad más importante del municipio, por lo que las fiestas patronales representan los rituales donde se reproduce la identidad del municipio. Es por ello, que las principales instituciones del municipio, comenzando por la alcaldía municipal y la Iglesia Católica, se comprometen con la organización de estas ceremonias.

Cantones y caseríos. En los últimos años el desarrollo urbano acelerado y poco ordenado del país, ha generado el crecimiento de urbanizaciones que rompen con la organización del territorio municipal, basado en una cabecera municipal, como centro urbano rector de la dinámica económica, política y cultural del municipio, y las comunidades rurales, denominadas cantones y caseríos.

En el área rural, muchos de los cantones y caseríos que forman parte de los municipios del país cuentan con su ermita y su santo patrón, mostrando un símbolo de identidad que les proporciona autonomía cultural frente a la cabecera municipal. Esta autonomía cultural tiene su fundamento en la organización política y social de las comunidades, basada en la formación de Asociaciones de Desarrollo Comunitario, Directivas Comunales, Directivas de Escuela, Directivas de Clínica, Directivas de Iglesia, y otras más, lo cual

mantiene un grado importante de independencia con respecto a la organización de la alcaldía municipal.

Micro-regiones. Estas identidades locales —municipales, de cantones y caseríos— pueden generar identidades más amplias, de tipo micro-regional, cuando existen características comunes que las unen o intereses comunes que promueven la alianza de diversas unidades territoriales. El caso de la micro-región de las comunidades del Este de Chalatenango ilustra este tipo de identidad territorial. En la zona oriental del Departamento se agrupa un conjunto de municipios, cantones y caseríos, entre los que se encuentran Guarjila, San Antonio Los Ranchos, Las Vueltas, Nueva Trinidad, Arcatao, y otros, que comparten una historia común — el conflicto de los 1980— e intereses similares, la defensa de los logros del movimiento campesino.

También la zona del Bajo Lempa, que incorpora los municipios de Zacatecoluca, Tecoluca, Jiquilisco y Puerto El Triunfo, está generando una identidad de tipo micro-regional, basada en la gestión del riesgo y del desarrollo sostenible. Se trata de un conjunto de comunidades, organizadas desde la época del conflicto, que todos los años enfrentan las inundaciones del Río Lempa, por lo que es fundamental lograr un nivel de organización que mitigue el riesgo. Asimismo, necesitan hacer viable su actividad productiva, de manera que puedan garantizar su subsistencia y mejorar su calidad de vida. Estas condicionantes de tipo ecológico y económico están propiciando el desarrollo de una identidad micro-regional en esta zona.

Pueblos Indígenas. Otro tipo de identidad sociocultural de gran trascendencia para la sociedad salvadoreña contemporánea son las identidades indígenas, las cuales en la segunda mitad del siglo XX experimentaron un proceso de negación (Marroquín, 1975) o de invisibilización (Chapin, 1990). El Estado salvadoreño y las instituciones de la sociedad nacional ignoraron a las poblaciones indígenas, no las tomaban en cuenta en ninguno de sus planes y proyectos de desarrollo social, “era como si en El Salvador no tuviéramos problemas indígenas” (Marroquín, 1975).

La más importante de las identidades locales es la de los municipios, pues éstos cuentan con un sistema político propio. El reciente proceso de descentralización municipal refuerza estas identidades.

En las últimas décadas del siglo XX se han potenciado estas identidades, posiblemente como producto del proceso de globalización, que ha permitido la organización del movimiento indígena del continente americano. A mediados de la década de 1970, surge la primera organización indígena de El Salvador, la Asociación Nacional de Indígenas Salvadoreños (ANIS), la cual mostró su mayor actividad en los 1980. Los indígenas organizados en ANIS plantean la lucha por la tierra, pues no conciben al indígena desligado de ella. Esto los lleva a establecer el combate en contra de lo que denominan la “sociedad blanca”, ya que finalmente, insisten estos indígenas, son los “blancos” (españoles y ladinos) los que les han arrebatado sus tierras.

Aunque ANIS ha perdido capacidad de movilización, los indígenas de todo el país han desarrollado sus organizaciones étnicas como un medio para demandar mejores condiciones de vida, con mayor respeto y consideración a su herencia cultural. Las organizaciones de tipo nacional y regional han fracasado o se mantienen sin mayor influencia entre la población indígena; sin embargo, organizaciones locales —como la Asociación de Desarrollo Comunitario Indígena Nahuat de Santo Domingo de Guzmán, las ADC de los cantones indígenas de Cacaopera o las cofradías y mayordomías de los municipios en donde se encuentran las poblaciones indígenas— tienen una verdadera representatividad y capacidad de movilización.

Migrantes. Las identidades indígenas no son el único tipo de identidad étnica que está incidiendo en la dinámica sociocultural de El Salvador. También es fundamental considerar las identidades de los salvadoreños-norteamericanos, quienes si bien han emigrado a los Estados Unidos y Canadá, no cortan los lazos con sus comunidades de origen, de manera que están transmitiendo valores, concepciones y patrones culturales, a sus familiares o conocidos, por lo que inciden directamente en la construcción de la cultura y la sociedad salvadoreñas.

De acuerdo con diversos estudios que se han realizado en las comunidades de inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos y Canadá (Mahler, 1995; Smith y Guarnizo, 1998; Behar, 1993), éstos se

mantienen en un Estado intermedio, marginal o transicional, entre las culturas de sus poblados de origen y la cultura dominante en la América del Norte, generando una cultura híbrida, que fusiona concepciones, valores y prácticas culturales de ambos orígenes. Este estado intermedio o de transición sociocultural les ubica en una posición privilegiada para producir cambios tanto en la cultura salvadoreña como en la norteamericana.

Estratificación social. Una de las rupturas más fuertes que experimenta la identidad nacional salvadoreña en nuestros días es el desarrollo de las identidades de estratificación social, las cuales dividen a la población nacional en virtud de sus niveles de poder social, principalmente económico y político. Las diferencias de poder social crean diferencias culturales e identitarias.

Las diferencias de poder social han creado diferencias significativas en los estilos de vida, que abarcan sus actividades económicas, el valor que le otorgan a la vida social, la manera como viven los rituales religiosos, sus creencias y sus concepciones políticas. Estas divergencias culturales han generado diferentes concepciones sobre el ser salvadoreño. En una investigación (Lara Martínez, 1999) se observó que los diferentes estratos sociales de la zona central de El Salvador mantenían importantes diferencias en su concepción sobre la identidad nacional salvadoreña.

Perspectiva política. Este carácter conflictivo también se observa en las identidades sociopolíticas, las cuales se desarrollan a partir de la adscripción a una ideología política —derecha, izquierda, centro derecha, centro izquierda— pero más concretamente a un partido político, pues para el grueso de la población la ideología no deja de ser un referente demasiado abstracto, mientras que el partido político, con sus símbolos identitarios —bandera, escudo, himno— es algo mucho más concreto. En El Salvador, los cuatro partidos políticos más importantes han generado su propia identidad: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Partido de Conciliación Nacional (PCN) y Partido Demócrata Cristiano (PDC). Estas identidades sociopolíticas son menos determinantes que las de estratificación social, pues en la mayoría de los

Una de las rupturas más fuertes que experimenta la identidad nacional salvadoreña en nuestros días es el desarrollo de las identidades de estratificación social... Las diferencias de poder social crean diferencias culturales e identitarias.

Cuadro 8.1
Organizaciones e Instituciones Indígenas de El Salvador

Organización e institución indígena	Características
Cincuenta y tres cofradías, mayordomías y hermandades en todo el país	Organizaciones etno-religiosas de tipo tradicional
Alcaldía del Común, Izalco	Institución político-cultural de tipo tradicional
Asociación Nacional de Indígenas Salvadoreños (ANIS)	Organización étnico-política
Asociación de Comunidades Lenca de Guatajiagua (ACOLGUA)	Organización étnico-cultural
Consejo Ukarsukulwa Wwrima kakawira (Cacaopera)	Organización étnico-cultural de tipo prehispanista
Asociaciones de Desarrollo Comunal en los cantones y caseríos indígenas	Organizaciones político-sociales
Asociación Nacional Indígena Tierra Sagrada (ANITISA)	Organización político-cultural, con orientación espiritualista
Asociación Coordinadora de Comunidades Indígenas de El Salvador (ACCIES)	Organización político-cultural
Asociación de Desarrollo Comunal Indígena Nahuat (ADESCOIN), Santo Domingo de Guzmán, Sonsonate	Organización político-cultural
Asociación Nacional Indígena Nahuat (Santo Domingo de Guzmán, Sonsonate)	Organización social y cultural
Instituto para el Resurgimiento Indígena Salvadoreño (RAIS)	Organización social y cultural, con orientación espiritualista
Consejo de Ajq'ijab Maya de Occidente	Organización social y cultural
Movimiento Autóctono Indígena Salvadoreño (MAIS)	Organización social y cultural, orientación espiritualista
Asociación de Trabajadores Agrícolas Indígenas Salvadoreños (ADTAIS)	Organización social y cultural, con orientación espiritualista
Consejo Nacional Indio Salvadoreño	Organización social y cultural, orientación espiritualista
Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño (CCNIS)	Organización político-cultural
Asociación de Rescate Cultural (ARCO)	Organización cultural y artística
Movimiento Indígena Nonualquense (MIN)	Organización político-cultural
Asociación para el Rescate de la Cultura Ancestral (ARCAS)	Organización cultural
SIHUAT	Organización espiritualista
Asociación de Pueblos Indígenas Mayas de Cuscatlán (APIMAYCO)	Organización social y cultural, con orientación espiritualista
Cooperativa Indígena de San Ramón	Organización social

Fuente: Perfil de los Pueblos Indígenas en El Salvador, RUTA, Banco Mundial, Ministerio de Educación, CONCULTURA, Pueblos Indígenas, El Salvador, 2002.

casos no se transmiten de generación en generación o únicamente se transmiten a la siguiente generación.

Religión. Más importantes son las identidades religiosas, las cuales sí se transmiten a lo largo de diferentes generaciones. Estas identidades también cuestionan la uniformidad de la identidad nacional, pues ésta ha tenido –y aún tiene– un carácter católico, en el sentido que esta doctrina ha proporcionado gran parte de los símbolos de identidad. A partir de finales de la década de 1970 se han desarrollado iglesias protestantes, principalmente evangélicas

y pente-costales, las cuales para diciembre del 2002 aglutinan a la cuarta parte de la población nacional (IUDOP-UCA 2003). Esta población protestante no reconoce los elementos católicos como símbolos de la identidad salvadoreña.

Edad. Es importante también considerar las identidades generacionales, basadas en la oposición jóvenes/adultos. En general, los jóvenes están introduciendo cambios importantes en la cultura salvadoreña y en los símbolos que generan identidad. Los jóvenes desarrollan una concepción más amplia de la identidad salvadoreña, pues

Recuadro 8.1

CULTURA Y VIOLENCIA

Detrás del fenómeno de la violencia en El Salvador están presentes la historia, la política y la cultura. La sociedad salvadoreña de nuestros días ha emergido de un largo conflicto armado e iniciado un tránsito hacia la consolidación democrática. Sin embargo, esta indudable evolución se pone en riesgo debido a los índices de violencia y criminalidad que muestran a este país como uno de los más violentos de toda América Latina. Estos niveles de violencia son posibles no sólo por el antecedente del conflicto, que propició que en la sociedad quedara circulando un remanente de armas, sino también por la existencia de patrones de conducta que privilegian el uso de la violencia para dirimir diferencias. La violencia se ha convertido en una de las vías privilegiadas que tiene la población para relacionarse. A lo largo de la historia, la violencia ha desempeñado un papel en la formación de códigos morales que rigen las relaciones entre la población y los sistemas de poder.

Diversos estudios, desde distintos ángulos (Martin Baró, 1983; Alvarenga, 1996; Huezco Mixco, 2000) han venido insistiendo en que la violencia ha llegado a formar parte importante en el sistema de normas y valores sociales, formales e informales, que aceptan, toleran y retroalimentan las conductas violentas, y dicta pautas de relación entre las personas.

La conformación de la cultura de la violencia ha sido un proceso largo que se ha visto favorecido por las peculiaridades históricas del país, y que ha hecho posible la normalización de la violencia como un medio tanto para el sostenimiento como para la impugnación del estado de cosas, y ha propiciado la creación de un estado de hipervigilancia entre los ciudadanos, que conduce a la desconfianza interpersonal y al cierre de vías pacíficas de resolución de conflictos (Cruz, 2003). Es decir, constituye un elemento configurador de la subjetividad ciudadana.

La violencia no es un fenómeno externo a la sociedad. Los hogares salvadoreños suelen convertirse en espacios donde los niños, niñas y jóvenes son expuestos muy tempranamente a la experiencia de la violencia. Existen evidencias de que la violencia se encuentra inmersa en la normatividad y las formas de relación en el seno de los hogares del país (IUDOP, 1999; FLACSO, 2003). Con algunas excepciones, la escuela misma suele ser un espacio en donde se reproduce la práctica de la violencia (Miranda, 2000; Moncada, 2000).

Estos y otros elementos resultan ser un terreno propicio para las ideas y medidas aprobatorias de la violencia. Una de las más difundidas es la conveniencia de hacer uso, por parte de civiles, de armas de fuego. Si bien la tenencia y portación de armas de fuego por parte de particulares no es una de las causas estructurales de la violencia, sí constituye uno de sus factores inmediatos precipitadores más importantes, al punto que pueden considerarse un agente transmisor y multiplicador de la violencia. Su presencia y su relativa libre circulación en manos de los ciudadanos eleva las probabilidades de que sean utilizadas para resolver cualquier conflicto y para imponer los deseos de unas personas sobre otras. Según estadísticas oficiales —tanto de la Policía Nacional Civil como del Instituto de Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer”— alrededor del 70 por ciento de los homicidios que se han cometido en el país en los últimos años fueron producidos por armas de fuego. Una de las expresiones de violencia que más preocupa a los salvadoreños son las pandillas juveniles. Desde la década de los noventa, estos grupos se perfilaron como el más importante y complejo fenómeno cultural que haya tenido El Salvador (Smutt y Miranda, 1998; Santacruz y Concha, 2002). La exclusión social y económica, la desintegración de las familias, la deserción escolar, el desempleo y el subempleo, las migraciones, la transculturación, empujan a los jóvenes a reconstruir su identidad en las pandillas.

Dado el origen multicausal de la problemática, las respuestas deben considerar medidas represivas para quienes hayan infringido la ley, pero deberá hacerse un esfuerzo mayor en la prevención y el diseño de políticas destinadas a la protección integral de niños, niñas y jóvenes. La apuesta por la prevención es la vía que se vislumbra con mayores posibilidades de incidencia.

están más abiertos a los procesos de hibridación cultural, mientras que los adultos tienden a mantener una visión más tradicionalista de la identidad. La visión de la juventud salvadoreña, con base en la cual se introducen en los símbolos de identidad expresiones culturales contemporáneas, como el rock en español, los grafitis que elaboran las maras, y otros símbolos de protesta social, manifiesta en muchos jóvenes una actitud de rebeldía frente a la autoridad de los adultos, que consideran responsable de la construcción de un tipo de sociedad que no les permite desarrollar sus potencialidades.

Género. Por último, es fundamental considerar las identidades de género, las cuales han estado presentes a lo largo de la historia de El Salvador, pero no han sido reconocidas, pues el dominio del hombre sobre la mujer ha ocultado el papel de ésta en los procesos sociales y culturales que han constituido a la nación. Es en las últimas décadas del siglo XX, que se ha reconocido el papel decisivo que las mujeres han jugado y juegan en los procesos económicos, políticos y culturales. Sin embargo, el dominio del hombre sobre la mujer no se ha superado, la mujer sigue teniendo un papel subordinado en la dinámica social y en la construcción de los símbolos de identidad sociocultural. Sirva de ejemplo el hecho que los grandes héroes nacionales —próceres de la independencia, Farabundo Martí, Napoleón Duarte, Roberto D'Aubuisson, Monseñor Romero, y otros— son casi exclusivamente masculinos, invisibilizando el papel de mujeres emblemáticas del pasado y el presente, como la sufragista Prudencia Ayala, entre otras.

En el ámbito de valores y normas sociales, la supremacía del hombre sobre la mujer prevalece en los hogares de la mayoría de los salvadoreños. Las actividades relacionadas con cocinar, limpieza de la casa, cuidado de los hijos e hijas, recaen en las mujeres en la mayoría de hogares. Adicionalmente, tres de cada diez hogares salvadoreños tienen a una mujer como cabeza de familia.

CULTURA NACIONAL Y DIVERSIDAD CULTURAL EN EL SALVADOR

La construcción de la identidad nacional supone la configuración de una cultura

nacional, esto es, la configuración de un sistema de valores, concepciones y normas sociales que orientan la vida cotidiana de la población salvadoreña⁷. En El Salvador existen diversas identidades colectivas y, por tanto, diversos sistemas culturales. A lo largo de los últimos dos siglos la sociedad nacional ha venido construyendo una cultura nacional que es compartida con sus habitantes, con diversos grados de intensidad y con importantes diferencias en la manera de vivir e interpretar los valores y normas. Los rasgos identitarios del presente han venido siendo configurados, en una parte importante, por las herencias culturales del pasado. En la identidad de los salvadoreños y salvadoreñas de nuestros días se encuentran, como en una compleja trama, una serie de valores que son comunes a las sociedades contemporáneas, y otros, que serían “propios” de la salvadoreñidad.

Los valores nunca se presentan de manera aislada; normalmente soportan otros valores y concepciones sociales, constituyendo un haz de representaciones. A continuación se expone una aproximación a las diferentes formas de representación que hacen los salvadoreños y salvadoreñas sobre sus propios valores. Las investigaciones empíricas sobre este tema son prácticamente inexistentes. En la exposición que sigue, se citan las investigaciones disponibles en lo referente a la manera en que algunos sectores de la población salvadoreña suelen auto representarse.

Pragmatismo. Existe una cultura pragmática o de orientación práctica, que encauza el comportamiento de los individuos a resolver sus necesidades materiales inmediatas y las de sus grupos familiares, así como a mantener sus posiciones socioeconómicas. Esta visión pragmática de la vida adquiere orientaciones distintas de acuerdo a los diferentes estratos de la sociedad. En función de esta superación material, se establece un sistema de discriminación, pues los miembros de los estratos inmediato superiores desestiman a los que poseen menos capacidad económica. Las personas de menor poder económico son consideradas de condición inferior o de menor valor que ellos. Esta actitud discriminadora produce fuertes distancias sociales y culturales, las cuales, como hemos indicado más arriba, condicionan

La construcción de la identidad nacional supone la configuración de una cultura nacional, esto es, la configuración de un sistema de valores, concepciones y normas sociales que orientan la vida cotidiana de la población salvadoreña.

el desarrollo de identidades colectivas diferentes.

Supervivencia. Entre los sectores bajos, esta orientación práctica de la cultura suele traducirse en una cultura de la supervivencia, en el sentido que la situación de subordinación socioeconómica genera una concepción fatalista de la vida (Martín-Baró, 1987), que les priva de un sentido de superación. La actitud está más orientada a tomar la vida tal y como la han recibido, a ganar lo indispensable para alimentarse y lograr cierto nivel mínimo de vida (vivienda, vestido, un nivel bajo de educación, etc.), que a mejorar sus condiciones materiales de vida.

Esta cultura de la supervivencia, sin embargo, no es absoluta. En las últimas décadas muchas personas vienen realizando esfuerzos por salir de su condición de pobreza, como puede observarse en el fenómeno de las migraciones transnacionales a Estados Unidos, Canadá y Australia.

Sacrificio. Esta cultura de la supervivencia es reforzada por la cultura del sacrificio, concebido como fundamental para mantener la unidad de la familia y la sociedad. Desde un punto de vista sociológico, el sacrificio constituye una concepción conservadora que supone la aceptación de las condiciones de vida por muy duras que sean, predispone a los sujetos sociales a aguantar o tolerar las condiciones de vida más que a superarlas.

Aunque la cultura de la supervivencia puede interpretarse como resultado de la dinámica de las estructuras socioeconómica y política –en el sentido de que éstas no dejan muchas posibilidades para que los estratos bajos puedan mejorar sus condiciones de vida, como lo ha enfatizado la sociología latinoamericana– también responde a una concepción cultural que no pone en el centro de la vida de los individuos el éxito en la actividad laboral o la superación de la vida material. En realidad, los sectores bajos se orientan al desarrollo de su vida social y a la inversión en el capital de sus relaciones sociales (parientes, amigos, sus comunidades, etc.), como una forma de defensa ante el medio social y a los avatares de la naturaleza, más que a la acumulación de capital material.

Éxito. La supervivencia también penetra en los sectores medios, sobre todo en el sector medio-bajo, aunque estos sectores

también han incorporado la cultura exitista (el éxito material ante todo) que permea buena parte de la cultura de los sectores alto y medio-alto, y alto. En realidad, los sectores medios tienden a fusionar concepciones y patrones de las culturas de los estratos alto y bajo.

El salvadoreño trabajador. Valor fundamental de la identidad nacional es la concepción del “salvadoreño trabajador”, la cual se ha difundido en todos los sectores sociales y que es reconocida por personas de otras nacionalidades. La encuesta sobre valores que aplicó el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, refuerza esta concepción. De acuerdo con la misma, el 95.1% de los encuestados indicó que el trabajo es muy importante en su vida ⁸.

La concepción del salvadoreño trabajador tiene diferentes significados. En los estratos bajos, está asociada con la imagen del mil usos o del *hácelotodo* (dispuesto a hacer cualquier cosa para sobrevivir, a contratarse en cualquier empleo con tal de garantizar su sostenimiento y el de su grupo familiar). El valor “salvadoreño trabajador”, en el caso de los estratos bajos, formaría parte de la cultura de la supervivencia.

Esta orientación se contrapone con la concepción que predomina en los sectores medio-alto y alto, en donde el valor “trabajador” estaría directamente asociada con una cultura del éxito y la superación material y laboral. Los estratos medio-alto y alto, en el sector empresarial, suelen ser representados como emprendedores y, de hecho, es una de las “burguesías” más dinámicas de Centroamérica.

Autoritarismo. La consolidación de un sistema de jerarquías sociales que no favorece una movilidad social ágil, fomenta el desarrollo de una *cultura de tipo autoritaria*, la cual a su vez refuerza al sistema jerárquico. Esta cultura autoritaria se manifiesta en los lugares de trabajo, en donde el sistema de autoridad no favorece la participación de los subalternos en la toma de decisiones, así como en el sistema político nacional, en el cual los individuos que ocupan los cargos de decisión no toman mucho en cuenta las expectativas de los gobernados. Incluso prevalece la representación de la supremacía del hombre sobre la mujer.

Estas identidades regionales no compiten con la identidad nacional, sino que más bien la complementan, dando diversidad sin cuestionar la unidad de la nación.

Violencia. Una manera de ejercer el control social en la sociedad salvadoreña ha sido el uso de la violencia. Esta se ha practicado en diversos ámbitos de la vida social desde la época colonial: en la arena política, para mantener el control sobre el Estado nacional y los gobiernos locales, así como para imponer un tipo determinado de sociedad; en los lugares de trabajo, como un medio para imponer determinadas condiciones de trabajo; en la familia, para mantener el control sobre la mujer y los infantes.

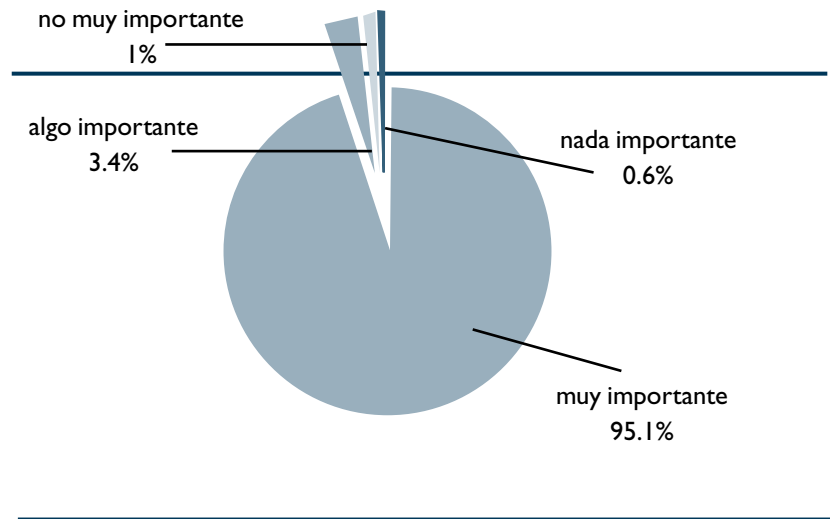
De hecho, la violencia ha sido un medio para transmitir los valores y normas sociales que orientan la vida cotidiana en la sociedad salvadoreña. En la familia, la violencia se ha practicado para educar a los hijos e hijas, con el objeto de fijar en ellos las maneras correctas de pensar, actuar y sentir, en el desarrollo de sus vidas cotidianas. Pero también en las escuelas se ha hecho uso de la violencia, como un método de educación avalado tanto por las autoridades educativas como por los maestros y los padres de familia.

Solidaridad. Los salvadoreños suelen representarse como solidarios. Este valor aparece constantemente en su discurso sobre la identidad propia. La solidaridad se practica en primer lugar a través de la familia, que en El Salvador es predominantemente ampliada, es decir, que va más allá del grupo nuclear (padre, madre e hijos) e incorpora a los tíos, sobrinos y primos. La encuesta IUDOP-UCA señala que el 96.8% de los encuestados considera que la familia es muy importante, otorgándole el rango más alto en una serie de cuatro categorías. Esto indica que para los salvadoreños, el valor solidaridad está asociado a otro valor, el de *unidad familiar*, a través del cual aquél se realiza.

También la solidaridad se desarrolla por medio de los amigos, pues la misma encuesta IUDOP-UCA señala que el 64.8% de los encuestados considera a los amigos como muy importante en su vida cotidiana.

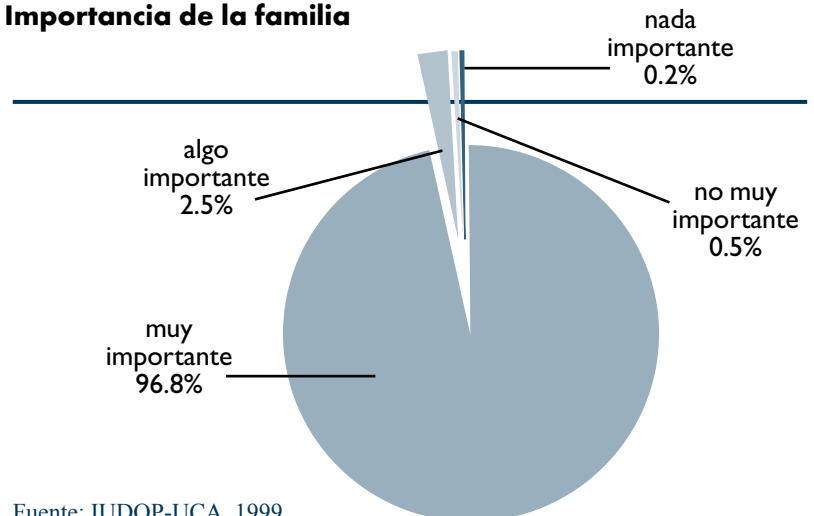
La solidaridad, sin embargo, no se experimenta ni se concibe de la misma manera por parte de todos los salvadoreños. Los salvadoreños que viven en municipios pequeños o en comunidades rurales piensan que ellos tienen un nivel de solidaridad más intenso que los que viven en grandes ciudades, como San Salvador.

Gráfica 8.1
Importancia del trabajo



Sin embargo, es claro que en las grandes ciudades, en San Salvador, Santa Ana y San Miguel, por ejemplo, también se desarrollan las relaciones de solidaridad y ayuda mutua, tanto entre los estratos bajos, como en los sectores medio y alto, aunque la manera como se vive la solidaridad difiere de un grupo a otro. Esta auto-percepción del salvadoreño como un sujeto solidario, debería ser utilizada para desarrollar una cultura con mayor grado de cooperación y ayuda mutua entre los coterráneos.

Gráfica 8.2
Importancia de la familia



Fuente: IUDOP-UCA, 1999.

Religión. El salvadoreño también se mira a sí mismo como un sujeto religioso. De acuerdo con la encuesta IUDOP-UCA, en 1999 el 86.9% de los encuestados declaró que la religión constituía un aspecto muy importante en su vida (Gráfica 8.4). Este aspecto se mantiene más o menos constante en todos los niveles. Para todos los salvadoreños, independientemente del estrato social al que pertenezcan, la experiencia religiosa es de gran trascendencia.

En efecto, la religión ha acompañado a los salvadoreños a lo largo de su historia. Con la llegada de los españoles, el catolicismo se impuso como la religión de todas las

provincias dominadas por la Corona española, y con la Independencia se constituyó en la religión oficial de la nación. Aunque en la constitución se reconoció la libertad de culto, el catolicismo continuó siendo la religión de la inmensa mayoría de los salvadoreños. El hecho que la Iglesia Católica haya proporcionado gran parte de los símbolos de las identidades colectivas de los salvadoreños refuerza su posición central.

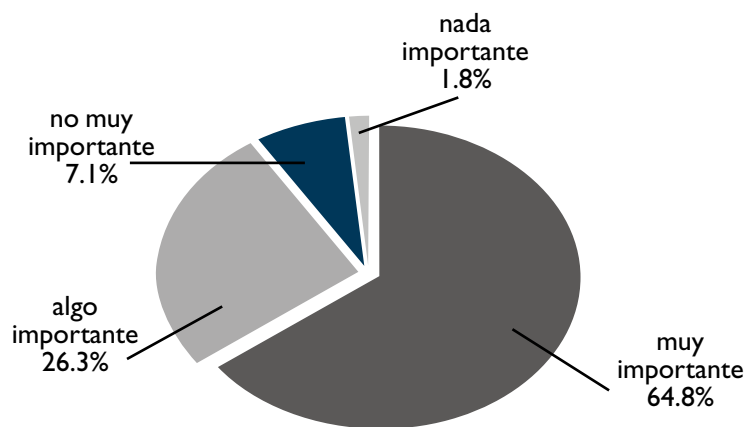
Mientras la religión oficial mantiene una concepción universal sobre la divinidad, desarrollando un discurso de tipo racional, la religión popular se caracteriza por concentrar su experiencia espiritual en la práctica ritual, relegando a un segundo plano las reflexiones racionales sobre los símbolos religiosos. A partir de la década de 1970, el campo religioso salvadoreño se ha diversificado, desarrollándose las iglesias protestantes, principalmente las evangélicas y pentecostales, las cuales para diciembre del 2002 ya incorporan al 25% de la población nacional (IUDOP-UCA, 2003). Esto implica una diversidad más amplia de concepciones y experiencias sobre la divinidad.

Imitación. En los discursos que los salvadoreños elaboran sobre sí mismos consideran que su cultura tiene un fuerte contenido mimético o imitativo, esto es, que el salvadoreño tiende a imitar lo que se hace y la manera como se hace en otros países, sobre todo en los centros de poder económico como Estados Unidos, pero también en países culturalmente fuertes como México. *La tendencia imitativa de la cultura salvadoreña es evaluada por los propios actores sociales como un rasgo negativo, como algo que debe superarse.*

Esta cultura imitativa habría dotado a los salvadoreños y salvadoreñas de cierta capacidad mimética que les permite mucha adaptación en diferentes contextos, dentro y fuera del país. Si partimos del supuesto que toda cultura tiene una dimensión imitativa y una dimensión de originalidad o creación cultural propia, podemos afirmar que en El Salvador la dimensión imitativa es más fuerte que la de originalidad.

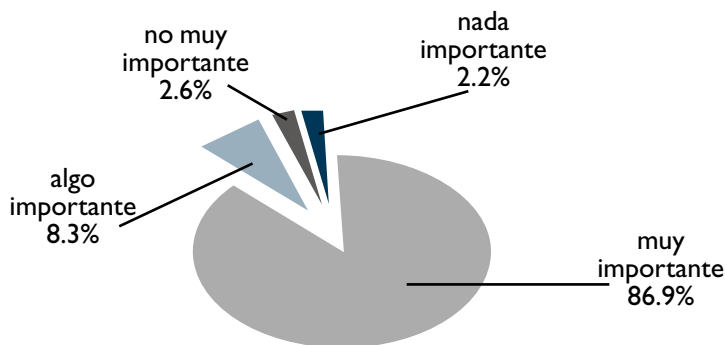
Estos valores constituyen algunas de las representaciones más importantes en la construcción de la identidad nacional. Va más allá de las racionalizaciones conscientes que los actores sociales elaboran sobre su ser social. En realidad, la cons-

Gráfica 8.3
Importancia de las amistades



Fuente: IUDOP-UCA, 1999

Gráfica 8.4
Importancia de la religión



Fuente: IUDOP-UCA, 1999

trucción de la cultura nacional tiene que ver con lo que Elias (1996) denomina el “hábitus nacional”, que se refiere a la configuración de la forma de ser de un pueblo, a la manera de pensar, actuar y sentir de un pueblo a lo largo de su vida cotidiana, más que a los discursos racionales que determinados individuos construyen sobre su identidad nacional. Este hábitus nacional, sin embargo, no es uniforme en todos los salvadoreños, sino que los distintos sectores sociales mantienen diferentes interpretaciones de los mismos valores sociales.

TRANSNACIONALISMO Y MUNDIALIZACIÓN DE LA CULTURA

La inserción de El Salvador en la sociedad y la cultura mundiales, ha provocado un proceso de transformación que está modificando los patrones y las concepciones culturales, pero que también registra procesos de continuidad sociocultural, en el sentido que las concepciones y los valores generados en el pasado continúan desarrollándose en las nuevas condiciones de la vida social.

La creación de espacios que son similares a los del resto de las sociedades humanas contemporáneas (centros comerciales, salas de cine, medios de comunicación de masas, y otros) construye una cultura de tipo mundial, la cual introduce valores, concepciones y comportamientos sociales que reducen las distancias culturales entre los distintos pueblos que habitan el planeta.

La migración transnacional está generando, a su vez, nuevas culturas, basadas en la fusión de las culturas de sus lugares de origen con las de las sociedades receptoras. Los migrantes no rompen completamente sus vínculos con sus poblados de origen, sino que mantienen las relaciones con sus parientes y amigos, enviando remesas y bienes materiales, pero también participando en una comunicación constante, un intercambio de experiencias, conceptos, valores, puntos de vista y modelos de comportamiento social. Promueven así cambios culturales de trascendencia en las poblaciones rurales y urbanas de El Salvador. En concreto, se generan culturas híbridas que producen “nuevas identidades” que entrelazan valores y prácticas propias de las culturas

tradicionales de El Salvador con valores y prácticas de las culturas que predominan en Norteamérica.

Este cambio sociocultural se está viendo entrelazado con dinámicas de continuidad sociocultural, que mantienen el desarrollo de valores, concepciones y prácticas culturales “tradicionales”. Los procesos de globalización y transnacionalización de la cultura favorecen la expansión de nuevos valores y concepciones sociales entre los salvadoreños, como los valores de éxito y superación laboral, equidad de género, democracia, y otros. A la vez, valores y prácticas tradicionales, como la supervivencia y el sacrificio, el sentido de jerarquía social, la supremacía del hombre sobre la mujer y otros, continúan predominantes en la mayoría de los salvadoreños.

Las “nuevas identidades” no siempre transforman los valores y los patrones culturales tradicionales, sino que también puede reforzarlos o reacondicionarlos. A modo de ejemplo citemos que en el norte del departamento de La Unión la migración a Long Island (Nueva York) es principalmente de tipo masculino. Cuando los maridos emigran, sus esposas quedan integradas al grupo familiar de sus cónyuges, por lo que los padres y los hermanos y hermanas de éstos mantienen una actitud de vigilancia sobre el comportamiento de la mujer. Además, la esposa debe ayudar con las tareas tradicionales de la mujer en la casa de los suegros. De esta manera, la migración transnacional lejos de fomentar la equidad de género, refuerza el valor tradicional del dominio del hombre sobre la mujer (Mahler, 1999). Los medios de comunicación también juegan un rol en estos procesos. Como ya se mencionó, el consumo de ciertas telenovelas suele reforzar los valores tradicionales de las sociedades latinoamericanas. La expansión del modelo neoliberal en El Salvador, podría estar fortaleciendo la cultura jerárquica y a su vez fortaleciendo el autoritarismo. Es muy difícil desarrollar una cultura democrática en una sociedad que presenta distancias socioeconómicas tan elevadas. Los valores y las prácticas culturales no están dissociadas de las estructuras económicas y políticas. En los procesos de globalización y transnacionalización de la cultura existen procesos contradictorios. Por una parte, empu-

La migración transnacional está generando, a su vez, nuevas culturas, basadas en la fusión de las culturas de sus lugares de origen con las de las sociedades receptoras.

Los procesos de globalización y transnacionalización de la cultura están abriendo un período de transformación sociocultural que genera cambios de trascendencia en los sistemas de valores.

jan cambios de tipo sociocultural, promoviendo valores, concepciones y comportamientos nuevos que cuestionan la cultura tradicional; pero, por otra parte, estos mismos fenómenos también generan procesos que refuerzan, reafirman y reacondicionan los valores, concepciones y prácticas sociales tradicionales de la cultura nacional y de las culturas locales.

Sin embargo, los procesos de globalización y transnacionalización de la cultura, en combinación con los cambios internos que ha experimentado la sociedad salvadoreña, como el conflicto armado de la década de 1980 y el proceso de urbanización, están abriendo un período de transformación sociocultural que genera cambios de trascendencia en los sistemas de valores, concepciones, normas y comportamientos sociales.

LAS POLÍTICAS CULTURALES

Hasta el momento se ha hablado de la cultura y las identidades en un sentido principalmente descriptivo, reconstruyendo el proceso histórico de su formación y su configuración actual. Desde un comienzo, sin embargo, se proponía la posibilidad que tiene la sociedad misma de intervenir en su propia condición cultural e identitaria, para lograr objetivos como el desarrollo humano. Uno de los mecanismos disponibles es el sistema educativo, comprometido en la formación de ciudadanos con una serie de habilidades y cualidades. Merecería estudiarse el sistema educativo salvadoreño en su dual papel de transmisor de nuevos valores culturales e identidades sociales, y de reproductor de elementos tradicionales, pero esto rebasa los objetivos del presente trabajo. En cambio, abordamos la esfera de acciones que la sociedad identifica como “culturales”, aunque en esto, como es de esperarse, los consensos distan de ser unánimes.

Participa en la intervención cultural una gama amplia de actores sociales, desde el Estado, a través de distintas instancias, hasta la sociedad civil con las empresas privadas, fundaciones y organizaciones de tipo diverso. ¿Cuál es el papel del Estado ante esta realidad? Aquí las posiciones oscilan entre quienes le otorgan un papel protagónico, y quienes propenden a la privatización completa de la cultura. Las políticas culturales han sido mecanis-

mos diseñados por el Estado moderno para incidir en la cultura y las identidades de sus ciudadanos. Tradicionalmente, estas políticas han sido formuladas desde la perspectiva de grupos privilegiados que intentan hacer avanzar una visión de nación afín a sus intereses. Así, los modelos de nación heredados de la tradición europea tienden a poner énfasis en la homogeneidad, borrando o limitando la diversidad de culturas e identidades. De esta forma, no sólo se universalizan culturas e identidades particulares, sino que se incurre en procesos de violencia simbólica y de exclusión. Una perspectiva de desarrollo humano demanda una democratización de las políticas culturales. Éstas no sólo deben propiciar el diálogo y la participación, sino que deben fomentar visiones de lo nacional que sean plurales, incluyentes y portadoras de valores democráticos.

Desde esta perspectiva, se vuelve necesario partir del principio de que la sociedad misma es la productora y creadora de cultura. En este sentido, el aporte que tiene que hacer la sociedad civil es importante, sin embargo esto no debe excluir totalmente al Estado. A los poderes públicos les compete, pues, el diseño de políticas que potencien la participación ciudadana a través de distintos medios, si bien deben tomar distancia de los modelos que aspiran hacer “cultura oficial”—imponer idearios, gustos o cánones nacionales únicos. Las políticas culturales deben ser resultado del diálogo activo y democrático de todas las fuerzas vivas de una sociedad. Por ello, deben reexaminarse continuamente. El papel de las instancias culturales estatales debe ser ante todo el de potenciadoras de la creatividad cultural de la nación.

EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS CULTURALES EN EL SALVADOR

Traducir estas aspiraciones en cultura efectiva y práctica debe ser el objetivo de las políticas culturales públicas en El Salvador. Antes de indagar si el diseño de las políticas culturales en la actualidad logra los propósitos arriba mencionados, se hará un breve recuento histórico de las mismas.

Esta historia está enraizada en la institucionalidad cultural del país y que tiende a persistir aun cuando se modifiquen los discursos que orientan y legitiman su accionar.

Lo primero que hay que dejar claro es que la política cultural del Estado salvadoreño se propuso la creación de una cultura oficial; es decir, un proyecto pensado desde arriba e impuesto desde allí al país. En pocas palabras, las políticas culturales salvadoreñas nacen en un marco autoritario. Aquí se hace necesaria una rápida recapitulación.

El nacionalismo cívico de los liberales del siglo XIX tuvo como principal política la difusión de una ideología de la modernización, la cual disemina a través del frágil aparato educativo y de una política de mecenazgo hacia la intelectualidad. Durante este período se invierte principalmente en los espacios de educación de las elites, como la Universidad Nacional, con el propósito de crear una intelectualidad dirigente capaz de liderar el proceso de modernización (Burns, 1989). Como se ha visto en el primer apartado, se invirtió en la creación de una religión cívica: héroes, monumentos y rituales cívicos que exaltan las gestas liberales.

En esta visión, la imposición de patrones culturales europeos a la población se valoró como necesaria. Como también se ha indicado, existió poca preocupación por definir la particularidad de la nación salvadoreña y, sobre todo, se desatendió la necesidad de incorporar, incluso en el ámbito simbólico, a los sectores subalternos a esta nación imaginada. Por el contrario, se difundió una ideología que tendía a invisibilizarlos o a convertirlos en bárbaros, en “otros” de la civilización, en lastres para el progreso. En resumen, esta idea de cultura nacional fue la imagen ideal de la elite criolla y masculina. Es de notar, que aunque muchas de las actividades culturales promovidas por el Estado tenían como protagonistas y público al sector femenino, casi siempre lo hacían reproduciendo estereotipos sobre la vulnerabilidad femenina y su vocación para la vida doméstica.

Como vimos en un apartado anterior, hacia la década de 1920, se produjo una redefinición de la nación salvadoreña (López Bernal, 2002 y Roque Baldovinos, 1996). Las políticas culturales del Estado favorecieron los esfuerzos de los intelectuales en la creación de una ideología nacionalista que inventó un linaje indígena a la nación

salvadoreña y resaltó los valores campesinos. Aunque las décadas de 1920 y 1930 fueron activas en la reinención imaginaria de la nación salvadoreña, las políticas culturales del Estado cuentan con una infraestructura todavía muy débil que se expresó en políticas de mecenazgo muy limitadas, como fue el reclutamiento de intelectuales para el sector público, la creación de algunas instancias de investigación arqueológica e histórica, el financiamiento de publicaciones y la difusión de la ideología nacionalista a través del sistema educativo.

El punto de inflexión se dio en la década de 1950, cuando las políticas culturales del Estado adquirieron un mejor soporte institucional. Durante estos años se crea una verdadera infraestructura cultural, más compleja y diferenciada. En esto, como en otros ámbitos de la vida nacional, parece que se sigue de cerca el modelo mexicano. Se crea una sección ministerial de cultura con sus dependencias, tales como el Departamento Editorial, la Dirección de Artes, y la Revista *Cultura*, así como se construye un soporte que abarca la creación de una legislación, presupuesto, personal y procedimientos administrativos.

Hacia finales de la década de 1960, la infraestructura cultural se reforzó considerablemente. Uno de los aspectos más importantes en estos años, fue la popularización de la acción cultural. Algunas de las ideas que se lanzaron desde el aparato público eran verdaderamente audaces, y abrían la oportunidad de que el ciudadano común se convirtiera en un actor cultural. A través de espacios como la red de Casas de la cultura, el Centro Nacional de Artes y la Televisión Educativa, el accionar cultural oficial alcanzó a un número mayor de ciudadanos.

Este impulso democratizador tuvo un carácter paradójico. Se da en el contexto de un proceso de creciente polarización social, que no tarda en entrar en contradicción con el carácter autoritario del régimen militar. De hecho, muchos de estos espacios abonaron a los proyectos culturales de otros actores que reprobaban o combatían activamente el orden institucional público.

Durante los años del conflicto armado, la infraestructura cultural del Estado sufrió abandono y desprestigio. Los espacios

Las políticas culturales deben ser resultado del diálogo activo y democrático de todas las fuerzas vivas de una sociedad. Por ello, deben reexaminarse continuamente.

sobrevivieron pero muy debilitados. Su actividad es limitada por la carencia de recursos y las suspicacias ideológicas. Un punto bajo en la historia de las políticas culturales del país fue la creación, en la década de los años 80, del Ministerio de Comunicación y Cultura que se instrumentalizó como un arma de guerra ideológica del partido en el poder.

EL APARATO CULTURAL PÚBLICO

La creación del Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA) en 1991, marcó un cambio sensible en la concepción de las políticas culturales del Estado. En ese momento se vivía un proceso de diálogo y reconciliación nacional. Desde el momento que se presenta como Consejo y no como cartera ministerial, este modelo representa una propuesta novedosa en la gestión de política cultural en el país. Si bien su esquema es consonante con el modelo de descentralización y desregulación que predomina en el proyecto de gobierno, lo cierto es que representa una oportunidad de “desoficialización” de la cultura. Esta tendencia se refuerza con los Acuerdos de Paz de 1992. La nueva realidad que vive el país reclama que los espacios de cultura se despoliticen, con el fin de hacer posible el encuentro de visiones ideológicas distintas para la reconstrucción de una nación salvadoreña pluralista y democrática.

Más recientemente, CONCULTURA se ha redefinido como un ente facilitador y no rector de la cultura nacional, donde la sociedad civil dispone de recursos y espacios que el aparato social pone a su disposición. Ahora bien, una de las principales dificultades de este anhelo es que, en la práctica, debe asumir y revitalizar un aparato construido desde una visión más intervencionista de la cultura, con sus virtudes (recursos, experiencia acumulada) y debilidades (lentitud, burocratismo, dispersión de esfuerzos). Además, durante la presente administración, dejó de funcionar en la práctica como un Consejo, lo cual ha limitado sus posibilidades de interlocución con diversos actores culturales de la sociedad.

CONCULTURA es el principal órgano que propone y ejecuta las políticas culturales del Estado salvadoreño⁹. Existen otras políticas estatales que se manejan a través

de otras instancias, especialmente desde los ministerios de Educación, Gobernación y Relaciones Exteriores. El impacto en la cultura de la primera cartera es evidente. La educación es por definición la difusora más amplia de cultura. También este ministerio promueve un programa de educación en valores, con los que se espera consolidar la democracia y la cultura de paz entre las nuevas generaciones.

El Ministerio de Gobernación, por su lado, maneja todo lo concerniente a espectáculos públicos. Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, junto a la Vicepresidencia de la República, han asumido un liderazgo importante en el diálogo con los salvadoreños que residen en el extranjero, principalmente en los Estados Unidos.

Otro nivel de actividad cultural estatal es la que compete a los gobiernos locales. Especialmente desde que la competencia por los gobiernos municipales se ha intensificado, algunas alcaldías llevan a cabo programas culturales destinados principalmente a fortalecer las culturas e identidades locales. No obstante, analizar todos estos ámbitos con la detención que merecen rebasaría los límites del presente capítulo. Nos enfocaremos en el caso de CONCULTURA, gestor y coordinador de las principales políticas y actividades públicas en el ámbito de la cultura.

CONCULTURA depende del Ministerio de Educación. Dentro de sus labores se cuentan la preservación del patrimonio nacional, el fomento de las expresiones artísticas sofisticadas y populares, la difusión de la imagen del país, y el mantenimiento de espacios culturales. Maneja su propio presupuesto, el cual oscila entre los 11 y los 13 millones de dólares anuales (1999-2003). Esta dotación es relativamente pequeña para la cantidad de demandas culturales que debe atender; representa entre el 0.08% y el 0.09% del Producto Interno Bruto (PIB), dato que refuerza la idea de que la sociedad salvadoreña invierte muy poco en cultura. Al comparar las cifras con las de Costa Rica, vemos que el presupuesto del Ministerio de Cultura Juventud y Deportes ascendió en el período equivalente entre el 0.11% y 0.15%. Si consideramos que esa cartera maneja la inversión deportiva, que en nuestro país la maneja una institución diferente (el Instituto Nacional de los Deportes, INDES) notaremos que la inversión no difiere tan drásticamente¹⁰.

Durante la presente administración CONCULTURA dejó de funcionar en la práctica como un Consejo, lo cual ha limitado sus posibilidades de interlocución con diversos actores culturales de la sociedad.

Cuadro 8.2

Distribución de presupuesto por instancia interna. Año 2002. (En porcentajes)

Dirección	Funciones	% del presupuesto total
Dirección Ejecutiva	Gestión y administración	11
Artes	Creatividad, producción, transformación	18
Patrimonio Cultural	Valoración, normatividad, salvaguarda	22
Promoción y Difusión	Transmisión, comunicación, información	20
Espacios de Desarrollo	Espacios, diálogo, participación	29
Total		100
Monto total (millones US\$)		11.8

Fuente: Informes de CONCULTURA

Pareciera que el problema de la institución no es tanto de presupuesto como de la eficiencia en su manejo, así como de la capacidad de captar fondos de la empresa privada, la sociedad civil y los organismos internacionales. Con un presupuesto similar, pero con una institucionalidad que desde mediados del siglo XX no ha estado sometida a los sobresaltos de El Salvador, el Estado costarricense ha venido realizando una labor cultural más consistente y visible.

La política cultural aparece, de entrada, restringida a la promoción de las artes, al resguardo del patrimonio y al fomento de la cultura popular definida en términos folkloristas (García Canclini, 1990). En los últimos años se han comenzado a manejar concepciones más amplias e inclusivas de cultura. Es de notar, por ejemplo, la ausencia de políticas definida en torno a la esfera mediática (prensa, medios de difusión) y de las nuevas tecnologías de información y comunicación (Internet).

CONCULTURA tiene un potencial importante para incidir en la vida cultural nacional. Por un lado, el cultivo de las artes y la preservación del patrimonio son demandas culturales de trascendencia que el mercado no satisface adecuadamente. Por otra parte, los espacios que se maneja permiten ir más allá y afectar la vida cotidiana de la población. CONCULTURA se propuso convertirse en una entidad facilitadora de servicios cul-

turales para todos los sectores sociales. Más que producir e imponer normas o cánones culturales, se plantea "acceso, participación, generación y goce a las distintas manifestaciones culturales" (informes de CONCULTURA). Este accionar se traduce en un organigrama que se compone de cinco Direcciones Generales.

La Dirección Ejecutiva aparte de ser una instancia de administración interna, intenta modernizar y agilizar la institución. Dentro de las medidas impulsadas hay que mencionar, en primer lugar, el Programa de Transferencia de Fondos a organismos culturales, que co-financia la labor cultural de organismos de la sociedad civil. Sin embargo, CONCULTURA sigue teniendo un peso y una inercia burocrática que no debe ser desestimada. Las transferencias son una iniciativa que agiliza y descentraliza la gestión cultural, pero por el momento apenas sobrepasa un diez por ciento de su presupuesto. Las remuneraciones a los 1,100 empleados, en cambio, asciende a cerca de la mitad del presupuesto.

La Dirección de Artes es la encargada de promover la creatividad y productividad artística. Buena parte de esta productividad y creatividad está concentrada en la planilla de varios conjuntos de artistas, como es el caso de los miembros de la Orquesta Sinfónica de El Salvador y el Ballet Folklórico.

Cuadro 8.3

**Algunos proyectos de la sociedad receptores de fondos de CONCULTURA.
Años 1999-2002. (En US\$)**

Dirección Responsable	Área	Institución Receptora	Monto total recibido entre los años 1999 y 2002 (en US\$)
Artes	Música	Orquesta Sinfónica Juvenil	417,218.56
		Artes Plásticas	Museo de Arte Moderno	750,000.00
	Teatro	Festival de teatro infantil	37,142.86
		Festival centroamericano de teatro	54,600.00
		Cultura popular	Museo de la miniatura	18,142.85
Patrimonio	Restauración	Protección de iglesias	800,000.00
	Museos	Museo Regional de Occidente	129,285.00
	Parques arqueológicos	San Andrés y Joya de Cerén	458,218.56
Promoción	Investigación Promoción Cultural	Ciudad vieja ^{1/}	164,931.00
		Academia Salvadoreña de la Lengua	18,428.57
		Fundación Dr. Manuel Gallardo	97,142.00
		Ateneo de El Salvador	33,571.40

Nota: 1/ Compra de inmueble. Fuente: Informes de CONCULTURA

El Programa de Transferencias de Recursos no contempla artistas ni grupos artísticos, sino más bien organismos de difusión cultural. Los artistas salvadoreños independientes tienen en el Estado una fuente relativamente débil de financiamiento. Dentro de la Dirección de Artes, aunque se da apoyo directo a la creación artística, es necesario formalizar y sistematizar más este esfuerzo que podría tener un modelo en el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA) de México. Tampoco se explica por qué se priorizan ciertas manifestaciones artísticas sobre otras, más allá que la fuerza de la tradición.

En el caso de las artes visuales, resalta la poca atención dedicada a las artes cinematográficas o videográficas. Estas expresiones

son las que tienen un mayor potencial de alcance del público nacional y con el desarrollo tecnológico actual los altos costos ya no son una excusa válida. Por primera vez, este año 2003 se ha convocado el Primer Certamen Nacional de Vídeo, que es un importante primer paso, para que El Salvador salga del rezago en que se encuentra en este campo, incluso respecto de otros países centroamericanos. Pareciera haber aquí otro síntoma de la inercia de una concepción que tardíamente reconoce el estatus artístico de estas expresiones, así como la ausencia de una consulta participativa y transparente sobre las prioridades de la sociedad nacional.

La Dirección de Artes también maneja espacios de formación artística, como la

Escuela Nacional de Danza y el Centro Nacional de Artes (CENAR). El CENAR cumple un papel importante de educación artística complementaria para niños y jóvenes. Es importante, sin embargo, recordar que con la más reciente Reforma Educativa, perdió su carácter de centro de formación profesional a través del Bachillerato en Artes. Esto fue una pérdida lamentable, ya que el país carece de centros de profesionales de formación artística como academias y conservatorios.

La Dirección de Patrimonio Cultural coordina la investigación, la preservación y la normatividad del mismo. Uno de sus logros ha sido la aprobación de la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador (1993), que constituye un marco regulatorio moderno y adecuado para sus propósitos. Desgraciadamente, los recursos con que cuenta la institución son insuficientes para hacer valer esa ley. Ante todo, queda mucho trabajo por hacer en realizar un inventario del patrimonio nacional. Buena parte de éste sigue siendo presa del deterioro y el saqueo.

Patrimonio Cultural maneja los sitios arqueológicos y apoya investigaciones y excavaciones. En esto se han dado avances considerables, pues muchos de estos sitios estuvieron durante el período del conflicto totalmente descuidados. También promueve la conservación y restauración de edificios históricos. Esta labor es digna de encomio, aunque no se ha avanzado lo suficiente en manejarlos como conjuntos urbanos que pueden tener un impacto directo y positivo en la vida de los pueblos y ciudades donde se encuentran. Un avance en este sentido son proyectos como el conjunto cultural arquitectónico de San Jacinto, donde ha habido colaboración de CONCULTURA con el gobierno municipal de San Salvador y la Universidad Centroamericana.

Patrimonio administra además el sistema nacional de museos. Uno de los logros de las tres administraciones que ha tenido la entidad, ha sido el proceso de rediseño, reconstrucción y puesta en funcionamiento del Museo de Antropología David J. Guzmán, que cuenta hoy con instalaciones amplias y confortables pero lamentablemente subutilizadas. De acuerdo con estadísticas disponibles, su volumen de visitas es relativamente bajo para la capacidad de las instalaciones y el volumen de la inver-

sión. En el año que finalizó en mayo de 2003 recibió menos de 65 visitas diarias.

La Dirección de Promoción y Difusión realiza la labor de divulgación cultural a través de tres canales: Publicaciones e Impresos, Televisión Cultural Educativa y Biblioteca Nacional. Publicaciones e Impresos es la casa editorial del Estado. Además realiza en sus talleres el trabajo de impresiones destinado a la difusión cultural que demanda toda la Institución. En la historia de la cultura salvadoreña, esta instancia que existe desde 1953 bajo diferentes nombres, ha tenido un papel protagónico en el terreno de la literatura y los estudios humanísticos. Ha sido una de las pocas editoriales estables. Durante algunas de sus gestiones ha tenido una política de publicaciones articulada y sostenida, como en el período 1997-2002, cuando editó un promedio anual de 25 títulos. Estas cifras que podrían parecer poco espectaculares, se complementan con la calidad de los libros, su inserción dentro de un diseño editorial coherente y la relevancia de sus contenidos para la comprensión de la realidad salvadoreña.

Televisión Cultural Educativa es un canal de señal abierta con capacidad de transmitir programas durante todo el día y de llegar a casi todo el territorio nacional. Se fundó en 1971 como un proyecto de apoyo a la ampliación de la educación secundaria. En la década de 1990 se cambió su perfil a ser un canal con programación principalmente cultural. Entre 1999 y 2003, el canal transmitió durante más de 14,000 horas, más de 21,000 programas. De estos, una décima parte eran de producción propia.

El potencial de este espacio sigue subutilizado. Está limitado por el presupuesto, la rigidez de las estructuras burocráticas, pero

Cuadro 8.4

Actividades Realizadas entre 1999 y 2002

Actividad	Número de actividades
Música	303
Teatro	160
Danza	40
Arte popular	416
Casas de la cultura	11,200

Fuente: Informes de CONCULTURA

sobre todo por una visión de política cultural que subestima la importancia estratégica de tener una plataforma mediática. Televisión Educativa cuenta con un nivel de audiencia muy bajo, de apenas el 0.6% de los televidentes nacionales. Pese a los esfuerzos por mejorar la calidad de programación, no logra ser un canal competitivo frente a la oferta comercial nacional e internacional.

La Biblioteca Nacional es otro espacio subutilizado. Si bien atiende a un público considerable —unos 30,000 visitantes anuales— es utilizada como una biblioteca de consulta escolar, cuando debería ser un centro de investigación y el depósito del patrimonio bibliográfico nacional. Dificultan este propósito el hecho de la destrucción del acervo de este centro tras el terremoto de 1986 y limitaciones presupuestarias. En los últimos años, se le ha dotado de un local amplio (si bien con una infraestructura deficiente) y se han hecho esfuerzos por reconstruir sus colecciones.

De especial relevancia es la red de las Casas de la Cultura, con 157 centros que tienen una cobertura muy extendida a lo largo de todo el territorio nacional. Esta red se maneja de forma descentralizada.

La última Dirección Nacional es la de Espacios de Desarrollo Cultural. Le corresponde fomentar el diálogo y la participación. Administra redes bastante extensas como las Bibliotecas Públicas y las Casas de la Cultura. También tiene bajo su cargo los Teatros Nacionales del interior del país y los Parques de Recreo. Es la dirección que atiende el volumen mayor de usuarios y tiene un papel estratégico en el fomento de la participación democrática.

De especial relevancia es la red de las Casas de la Cultura, con 157 centros que tienen una cobertura muy extendida a lo largo de todo el territorio nacional. Esta red se maneja de forma descentralizada e involucra la participación activa de las comunidades locales. CONCULTURA asume los costos del local y el sueldo del director, pero el programa de actividades es definido por comités de apoyo formados por comunidades locales. Para hacerse una idea de su alcance en el período de junio 2002 a mayo de 2003, se realizaron 2,598 actividades en las que se estima la asistencia de casi medio millón de participantes. La gama de actividades es muy amplia. Las Casas de la Cultura cumplen no sólo un papel de divulgación de la cultura sofisticada sino de afirmación y potenciación de las identidades y culturas populares y locales.

CONCULTURA ha dado pasos importantes en convertirse en una entidad gestora de la cultura nacional moderna, congruente con los objetivos de desarrollo humano. En primer lugar, habría que mencionar su adopción del marco conceptual-normativo de la UNESCO sobre cultura, identidad y patrimonio. Otro paso importante y coherente con lo anterior es su redefinición como entidad facilitadora y no-rectora de la cultura nacional. Esto abre un abanico de posibilidades de colaboración con la sociedad civil en la construcción de una cultura nacional inclusiva y plural. Un tercer logro importante ha sido potenciar los espacios tradicionales de la infraestructura cultural del país e insertarlos en un esquema de organización más eficiente y moderna, que fomenta tanto la auto-estima de lo propio, como la difusión de la creatividad, la participación y el diálogo.

Sin embargo, debe superar algunas limitaciones —en primer lugar, la camisa de fuerza que significa operar bajo la burocracia estatal, rígida ya de por sí, agravado por cierta cultura organizacional típica de estos aparatos. La solución de este problema radica menos en la reducción del tamaño de la institución, que en dotarla de un personal con mejor perfil profesional y una mística de servicio y promoción cultural. En segundo lugar, dentro de la gama de actividades culturales potenciadas por CONCULTURA deben tener un papel más relevante las relacionadas con los lenguajes audiovisuales y las nuevas tecnologías de información y la comunicación. La institución debe asumir la centralidad de una plataforma mediática tanto para comunicar su accionar y resultados como para generar nuevas dinámicas y necesidades culturales en la población. En ese sentido, recursos como la Televisión Cultural Educativa y las páginas Web deberían de ser revaloradas. En tercer lugar, la institución debe asumir un papel más activo y protagónico frente a la globalización y la transnacionalización de la cultura salvadoreña. Hasta el momento, pareciera que son la Vicepresidencia y el Ministerio de Relaciones de Exteriores los más activos en esta vertiente de la política cultural, pero, en definitiva, es de interés estratégico que la cultura salvadoreña producida en territorio extranjero entre a ser parte de la cultura nacional.

No sólo el Estado promueve la intervención cultural. Una porción significativa de actividades en nuestro país proviene de iniciativas no gubernamentales. Para comprender mejor esta realidad, es importante hacer un mapeo de estos actores, ya que difieren mucho en su naturaleza, alcances y modos de operar. Es necesario resaltar que desde hace algunos años hay un esfuerzo de la contraparte estatal de apoyar, potenciar y concertar esfuerzos con algunas de estas iniciativas. Aun así, pareciera que el activismo cultural es disperso y recae en gran parte en la buena voluntad de las personas involucradas.

En primer lugar, habría que señalar el patrocinio directo de la empresa privada a la actividad cultural, como parte de su política de promoción de imagen. Por ejemplo, todos los años se realiza el Palmarés de Pintura con el patrocinio de una industria transnacional. Algunas instituciones financieras tienen oficinas de promoción cultural, desde donde se financian proyectos como la publicación de libros. Por ejemplo, un banco ha financiado en la última década la publicación de una serie de lujosos libros sobre temas de historia, artes y geografía nacional. Más recientemente el Grupo Poma ha reinaugurado, en San Salvador, el Teatro Poma, con una temporada continua de presentaciones teatrales.

En segundo lugar, habría que mencionar corporaciones de utilidad pública que se especializan en la promoción cultural, como es el caso del Patronato Pro-Cultura, la Fundación María Escalón de Núñez, la Sociedad Pro-Arte, el Patronato Pro-Patrimonio Cultural, la Fundación Poetas de El Salvador, la Asociación Museo de Arte Moderno, Museo de los Niños Tin Marín, y otros. Estos organismos captan fondos de donantes privados y los canalizan en actividades culturales, casi siempre ligadas a las bellas artes y otras actividades de la cultura sofisticada. La ventaja de este modelo sobre el anterior es clara, porque aunque busquen activamente el patrocinio de empresas privadas, su vocación es propiamente cultural y, dependiendo de su habilidad y capacidad de gestión, son capaces de dar aportes significativos a la sociedad salvadoreña. Un ejemplo digno de resaltar es el caso del Museo de Arte de

Cuadro 8.5

Población atendida anualmente a través de servicios culturales. Años 1999-2002.

Servicios	Número de personas
Casas de la cultura	1,106,000
Bibliotecas Públicas	286,000
Parques	631,000
Museos y sitios arq.	177,000
Teatros	148,000
Biblioteca Nacional	108,000

Fuente: Informes de CONCULTURA

El Salvador (MARTE). Este proyecto se concibió como iniciativa privada, pero a través de aportaciones públicas, privadas y de la cooperación internacional ha logrado llenar un vacío importante en la cultura nacional.

En tercer lugar, cabe mencionar corporaciones de utilidad pública que le apuestan a la promoción de la cultura y el arte popular, como es el caso de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores del Arte y de la Cultura (ASTAC), el Equipo Maíz, el Museo de la Miniatura, y el Museo de la Palabra y de la Imagen (MUPI), entre otros. ASTAC realiza talleres, conferencias y otras actividades. Con ello, contribuye a la difusión de expresión artística entre los sectores populares y a la promoción de jóvenes con talento. El Equipo Maíz apuesta a la educación popular en una variada gama de temas por medio de publicaciones de bajo costo y diseñados para un público amplio. Mucho más modesto que el Museo de Arte de El Salvador, pero no menos importante para una cultura nacional es el Museo de la Miniatura, que reúne expresiones artísticas populares. El Museo de la Palabra y de la Imagen, por su parte, es una iniciativa muy interesante que reúne expresiones cultas y populares, pero con el objetivo de cultivar la memoria histórica de El Salvador. Realiza exposiciones itinerantes y recientemente ha establecido un local permanente.

Sin lugar a dudas, la capital sigue siendo el espacio principal de las actividades de la cultura estética. Existe una enorme brecha entre las actividades que tienen lugar en ciudades importantes, como Santa Ana y San Miguel, y las de San Salvador.

Finalmente, debe mencionarse asociaciones que promueven la cultura en el ámbito

regional o local. La Asociación Santaneca de los 44, con el apoyo del Estado, ha establecido el Museo Regional de Occidente. En la ciudad de Suchitoto, departamento de Cuscatlán, tiene lugar desde hace años un Festival Permanente de las Artes, que debe mucho a la iniciativa privada. También hay organizaciones que promueven las culturas indígenas y las culturas locales. A este nivel, un interlocutor oficial tan importante como CONCULTURA son los gobiernos locales que participan en actividades culturales como las fiestas patronales.

Se puede constatar que el accionar cultural desde la sociedad civil dentro de sus altibajos, ha sido capaz de llenar en muchas instancias demandas culturales que el aparato público no han sido capaz de satisfacer. Sin embargo, los casos más exitosos son aquellos donde ha habido una corresponsabilidad entre los sectores público y el privado. El sector privado parece tener mucha más flexibilidad e iniciativa, pero el público garantiza mayor viabilidad y estabilidad a los proyectos, además de hacer posible que se movilicen mayores recursos. Esto abona a que en El Salvador es necesario un esfuerzo de mayor concertación entre esfuerzos públicos y privados. El Estado no debe ni hegemonizar ni quedar fuera de la cultura. El esfuerzo por descentralizar más la actividad cultural, en cantidad y calidad, debiera ocupar una parte de las políticas culturales del Estado en relación con las iniciativas privadas.

PROMOVRIENDO EL DESARROLLO HUMANO A TRAVÉS DE LAS RIQUEZAS E IDENTIDADES SOCIOCULTURALES: DESAFÍOS Y POSIBLES CURSOS DE ACCIÓN.

Como se ha podido establecer, la dinámica de la cultura y las identidades en El Salvador responde a un proceso histórico que parte de un territorio y una población heterogéneos. Fue la paulatina vinculación económica del territorio y la dinámica de centralización del Estado, lo que le fue dando mayor peso a un tipo de identidad sociocultural, la identidad nacional, la cual fue imponiéndose sobre las demás identidades socioculturales que coexistían (y aún coexisten) en el país. No obstante, la identidad nacional no pudo barrer con las demás identidades socioculturales —identidades regionales, locales y micro-regionales, étnicas, y otras— las cuales enriquecen la identidad de la sociedad nacional salvadoreña.

Sin embargo, en nuestros días la identidad nacional es asumida por la mayor parte de la población y se encuentra integrada a su sistema de relaciones y representaciones sociales. Aunque en el país se establecen cortes identitarios fuertes en materia de religión, clase social y edad, desarrollándose conflictos sociales y culturales de trascendencia, sería inexacto decir que se vive una crisis de “lo salvadoreño”, como no sea en grupos minoritarios. Más bien, debería de hablarse de un proceso de transformación sociocultural que está provocando cambios en la manera de concebir y vivir lo salvadoreño. En este proceso de transformación sociocultural, es de especial trascendencia el papel de determinadas identidades, como las identidades religiosas, que cuestionan el carácter católico de la identidad salvadoreña, las identidades generacionales, que introducen nuevos símbolos y concepciones en la definición de lo salvadoreño, y las identidades de los salvadoreños-norteamericanos, quienes generan elementos culturales híbridos que ponen en crisis determinadas representaciones vigentes de lo salvadoreño.

El Salvador tiene una diversidad cultural relativamente grande, al menos si se tiene en cuenta lo pequeño de su territorio. Pese a esa diversidad, hay un sistema de valores y concepciones que se ha logrado diseminar en la mayor parte de la población, formando lo que se podría llamar un hábitus nacional. Estudiar y comprender este hábitus es de gran importancia porque se trata del decantamiento de procesos de larga duración que condicionan fuertemente cualquier política que pretenda afectar a la realidad material o cultural del país. Este hábitus nacional tiende a reforzar valores opuestos al desarrollo humano, como son la cultura jerárquica y el autoritarismo, la cultura de la supervivencia, la violencia y la inequidad de los géneros, entre otros; pero también mantiene valores y concepciones sociales positivos, como “salvadoreño trabajador” o el sentido de solidaridad.

La dinámica de globalización incide de manera compleja en las identidades y la cultura nacionales. Por un lado, es evidente que se trata de un factor de cambio, al exponer a la población a patrones y valores de una cultura mundializada que tiende a homogeneizar las experiencias y las conductas de todos los seres humanos. Sin embargo, por otro lado, la globalización también

Sería inexacto decir que se vive una crisis de “lo salvadoreño”, como no sea en grupos minoritarios. Más bien, debería de hablarse de un proceso de transformación sociocultural.

tiende a reforzar y reacondicionar valores y patrones tradicionales. Ciertas dinámicas de migración, por ejemplo, tienden a acentuar la vulnerabilidad de la mujer al interior de la familia y la sociedad; la ampliación de la brecha económica entre distintos grupos sociales, por su parte, refuerza la cultura jerárquica y el autoritarismo. Estos aspectos deberán de tenerse en cuenta en el diseño de políticas culturales públicas. Este análisis es fundamental para las políticas culturales, pues el estudio que se ha presentado sobre las identidades y la cultura salvadoreñas, ha mostrado la necesidad de producir cambios culturales con el objeto de aprovechar las oportunidades de la globalización. En esta materia, consideramos que se pueden identificar varios retos.

Pertenencia y autoestima. En primer lugar, ante una visión devaluada de sí mismo y de la propia comunidad (el salvadoreño asume una condición de inferioridad frente al angloamericano), es importante reforzar el sentido de pertenencia y de aprecio de lo propio. Es importante que se desarrolle un sentimiento de orgullo del ser salvadoreño, valorando los productos de su trabajo. Esto puede llevarse a cabo a través de campañas publicitarias, del proyecto de valores del Ministerio de Educación, y de los proyectos culturales de CONCULTURA, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil.

Ello conlleva, paradójicamente, a superar las visiones de lo nacional que postulan una esencia salvadoreña homogénea e inmutable. La política cultural debe manejar un delicado equilibrio entre promover el sentido de identidad nacional y fomentar un proceso de diálogo que interroge a fondo los mitos de la nacionalidad, con el afán de avivar el reconocimiento de culturas e identidades tradicionalmente excluidas (las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas). En este sentido, atender el reclamo de reconocimiento de estas poblaciones debe ser un punto prioritario en la agenda nacional. Algunas instituciones como las de las Casas de la Cultura aportan experiencias interesantes en el fortalecimiento de las identidades locales y en la incorporación de los grupos juveniles a esta tarea. Proyectos de esta naturaleza deberían ser apoyados y potenciados.

Un grupo identitario estratégico son las poblaciones indígenas, las cuales han sido

ignoradas por largas décadas tanto por el Estado nacional como por las instituciones de la sociedad civil. Sin embargo, los pueblos indígenas de El Salvador reclaman el reconocimiento y el respeto de sus identidades y culturas étnicas. Otro grupo estratégico son los salvadoreños emigrados, no sólo por su tamaño y capacidad de influencia, sino porque efectivamente entre ellos se están dando nuevas realidades culturales que son de gran potencial para el país. Por ejemplo, al ganar espacio y reconocimiento dentro de sociedades democráticas y complejas, estos salvadoreños poseen habilidades y conexiones que pueden ser potenciadores del desarrollo social y humano al interior del país.

Desarrollo intelectual y espiritual. En segundo lugar, a una cultura excesivamente pragmática y con visión de corto plazo, deben buscársele varios contrapesos. Para comenzar, se deben propiciar habilidades reflexivas y de contemplación. Las ciencias y las artes juegan en esto un papel importante. Su cultivo en la población, lejos de ser un lujo, es una inversión social necesaria. En este sentido, a la cultura materialista debe contraponérsele una cultura que fomente un mayor desarrollo intelectual y espiritual del ser humano. Por otra parte, la cultura de la sobrevivencia debe contrarrestarse fomentando los valores de éxito y de superación personal, en lo material y en lo intelectual. La auto-disciplina y la auto-exigencia son valores sin los cuales el desarrollo humano se convierte en una quimera abstracta. Esto implica básicamente cambiar actitudes fundamentales frente a la naturaleza y el sentido del trabajo. El trabajo debe requerir el concurso de las mejores disposiciones de la persona, como el mecanismo por excelencia para apropiarse de la realidad y realizarse humanamente.

Creatividad. Un tercer reto se refiere a la cultura imitativa. Su antídoto debe ser el fomento de la creatividad. La misma naturaleza autoritaria de nuestra cultura inhibe la creatividad y esto lo vemos en diferentes ámbitos como la escuela o el trabajo. Fomentar la creatividad, sin embargo, requiere ir más allá de la divulgación cultural en un sentido meramente pasivo. La cultura debe ser ante todo creación activa que involucre las mentes y los cuerpos de quienes en ella participan. No basta con que la población se familiarice con los

La dinámica de globalización incide de manera compleja en las identidades y la cultura nacionales la globalización también tiende a reforzar y reacondicionar valores y patrones tradicionales.

fenómenos y lenguajes culturales, es necesario que se los apropien para expresar sus propias experiencias y aspiraciones.

Cultura de paz. El siguiente reto, se refiere en concreto al problema de los valores democráticos en una cultura con un sustrato autoritario fuerte. Esto implica combatir en la práctica sus mayores obstáculos en el habitus nacional: el autoritarismo, el culto a la jerarquía, la violencia y la devaluación de la mujer. Las políticas culturales deben asumir valores de equidad social, de participación, de diálogo y de tolerancia como ejes transversales. Debe seguirse fomentando “la cultura de la paz” y debe promoverse el respeto y la igualdad de deberes y derechos entre los géneros.

Transformación a fondo, reconstrucción continua. Sin embargo, debemos de estar conscientes que aunque el fomento de todos estos valores puede ayudar a cambiar la cultura de los salvadoreños, el cambio nunca va a ser completo a menos que se genere una transformación social y un cambio en el comportamiento de los sujetos, pues es muy difícil fomentar valores democráticos cuando se mantienen estructuras sociales fuertemente jerárquicas y prácticas autoritarias en el ejercicio cotidiano de la autoridad. Asimismo, la cultura de la sobrevivencia no va a ser superada mientras la dinámica económica no permita que gran parte de la población pueda superar la condición de pobreza en la que se encuentra. Es importante, en este sentido, que el cambio de valores vaya acompañado de una transformación en las estructuras económica, política y social de la nación.

CONCULTURA, como principal agente de las políticas culturales públicas de El Salvador, ha dado pasos importantes en la dirección de promover una cultura nacional. Sin embargo, tiene carencias importantes que deben resolverse en un futuro próximo. En primer lugar, en lo referente a su moder-

nización y su profesionalización; en segundo lugar, en su formulación misma de políticas culturales: a saber, un planteamiento que tiende a disminuir el peso cultural de los medios de comunicación masiva y las nuevas tecnologías, así como una desatención de las demandas culturales de los salvadoreños emigrados. Pero no debemos olvidar que si bien en todos los países los poderes públicos producen políticas culturales, sin embargo, es la sociedad misma la productora de cultura. La cultura nacional debe ser resultado del diálogo activo y democrático de todas las fuerzas vivas de una nación. Desde esta perspectiva, la cultura nacional debe reconstruirse continuamente. El Estado, a través de su política cultural, debe ser ante todo un facilitador de la creatividad cultural de la nación.

En síntesis, este capítulo enfatiza la necesidad de producir un cambio cultural que permita aprovechar las oportunidades que abre el proceso de globalización. Este cambio cultural (cambio de valores sociales en la población salvadoreña, así como en la dinámica de la institución nacional responsable de las políticas culturales) tiene que ser producido por los propios salvadoreños, por las instituciones que promueven las políticas culturales y por la sociedad en general. En otras palabras, el cambio cultural no se va a producir como una respuesta mecánica al proceso de globalización o, dicho de otra manera, la globalización no va a producir mecánica o automáticamente el cambio cultural, al menos no en la dirección deseada, de cara al desarrollo humano del país. Es por ello, que el cambio cultural debe ser orientado por la sociedad salvadoreña —por CONCULTURA, el Ministerio de Educación, la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y todos los salvadoreños que se involucran con el quehacer cultural— con el objeto de avanzar en el desarrollo humano de El Salvador.

Los poderes públicos producen políticas culturales, sin embargo, es la sociedad misma la productora de cultura. La cultura nacional debe ser resultado del diálogo activo y democrático.

Gobernabilidad Democrática: el marco de opciones políticas para el Desarrollo Humano en la globalización

INTRODUCCIÓN

Existe un vínculo directo y positivo entre gobernabilidad democrática y desarrollo humano. La experiencia en el ámbito internacional sugiere que los gobiernos que gozan de un merecido reconocimiento de sus pueblos, que son políticamente estables y muestran una mayor transparencia y eficiencia en la administración pública, se vinculan con mayores niveles del crecimiento de la producción, de los ingresos de sus habitantes, de los indicadores sociales y en definitiva con un mejor desarrollo humano. Gobiernos legítimos y sustentados en consensos nacionales, eficientes, eficaces y estables reportan mejoras sostenidas en las condiciones económicas y sociales de sus habitantes.

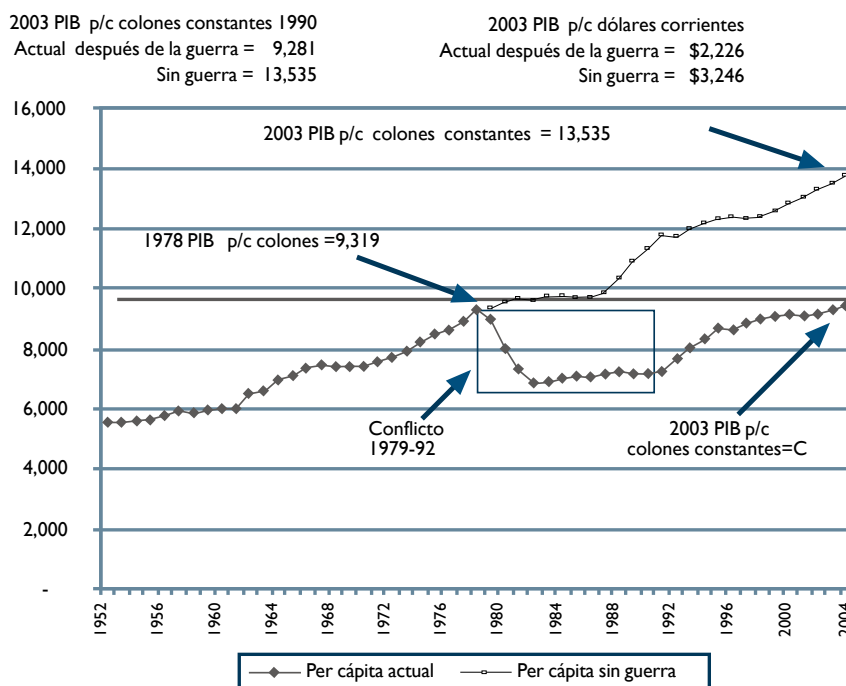
La preocupación sobre la gobernabilidad democrática ha estado presente en El Salvador a lo largo de la década de los noventa. Desde el inicio del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se anticipaba la necesidad de nuevos acuerdos que los sucedieran. Esto dio origen a diferentes iniciativas y pactos que, sin embargo, no lograron concretarse y que en el camino se fueron desenfocando.

Si se pudiera hablar de capital histórico, como experiencia procesada y asimilada en la cultura nacional, los doce años de conflicto no han dado los ricos frutos e intereses que se podría haber esperado sobre la temática de gobernabilidad. Vista en perspectiva, la década anterior al conflicto, la de los años setenta, se revela tal vez como una escuela para el presente. La falta de previsión y manejo del tema sembró las bases para uno de los períodos más críticos de la historia salvadoreña. En 2002, El Salvador todavía no había alcanzado el producto per cápita que tuvo en 1978. La deficiente previsión en esa década, ha significado para el país más de 26 años de pérdida en el crecimiento y desarrollo socioeconómico. Este es el costo de oportunidad que ha tenido que pagar el país

por no enfrentar seria y oportunamente los problemas de gobernabilidad. (Gráfica 9.1). En el futuro inmediato, de cara a la coyuntura electoral del 2004, son previsible nuevamente escenarios políticos de crisis de gobernabilidad. Las elecciones planteadas para el 2004 crean la posibilidad, como escenario, del relevo partidario. Por las advertencias se pueden prever, en este escenario, enfrentamientos políticos que significarán en todo caso estancamiento en el desarrollo, y deterioro de lo recuperado. De forma alternativa está el escenario donde el Ejecutivo se mantiene en

Gráfica 9.1

Costo de oportunidad de la gobernabilidad (PIB per cápita constante en colones de 1990)



Nota: Para la proyección del PIB per cápita sin guerra, se ha partido de un escenario conservador, ocupando las mismas tasas de crecimiento de El Salvador, asumiendo que se hubieran evitado los 4 años de mayor debacle económica, y con tasas bajas de crecimiento como ocurrió en América Latina en la década de los ochenta. Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR

manos del partido gobernante. Dada la composición de la Asamblea Legislativa como producto de las elecciones recientes, se abre la probabilidad del clásico problema de ingobernabilidad, de enfrentamiento entre el Ejecutivo y Legislativo por estar dominados por partidos opuestos en el espectro político, con los consecuentes estancamientos políticos.

Si se analizan los acontecimientos próximos desde una perspectiva histórica, se descubre la urgencia de la temática de gobernabilidad democrática. Actualmente hay una disyuntiva real entre la opción de continuar en el mismo camino de los últimos años, evadiendo los entendimientos estratégicos y la creación de institucionalidades básicas que aseguren la democracia y la estabilidad, y la alternativa de construir un tejido de acuerdos políticos que desarrollen una nueva institucionalidad orientada a producir una sociedad mejor integrada social y políticamente, que ofrezca la sostenibilidad de la democracia. Los Acuerdos de Paz de 1992 crearon el marco, que a pesar de sus posibles deficiencias, sustentó la gobernabilidad de la última década. El proceso de verificación internacional del cumplimiento de esos acuerdos finalizó en diciembre de 2002, lo cual no significa que los problemas de gobernabilidad en el país hayan desaparecido. De ahora en adelante, por consiguiente, será tarea exclusiva de los actores internos construir el marco de opciones políticas requerido para asegurar situaciones o contextos predecibles, estables y democráticos en estos tiempos de globalización.

RELACIONES ENTRE DESARROLLO HUMANO Y GOBERNABILIDAD

El desarrollo humano se define como el proceso de expansión de las capacidades de la gente que amplían sus opciones y oportunidades. Para construir el índice de desarrollo humano, sin embargo, únicamente se consideran tres opciones críticas: a) disfrutar de una vida prolongada y saludable; b) adquirir conocimientos y destrezas para participar creativamente en la vida; y, c) tener acceso a los bienes, al empleo y al ingreso necesarios para un nivel de vida digno. Por esa razón las estrategias de desarrollo humano tradicionalmente han hecho énfasis en dos pilares: promover un crecimiento económico equitativo, e invertir en educación y salud.

Estos pilares, sin embargo, no incluyen otras dimensiones fundamentales del desarrollo humano tales como el disfrute de libertades civiles y políticas y la participación de la gente en los diversos aspectos que afectan sus vidas. Estas otras dimensiones son parte de la gobernabilidad democrática y constituyen el tercer pilar del desarrollo humano reivindicado en este capítulo.

El Administrador General del PNUD, Mark Malloch Brown, sostiene al respecto que: “hasta ahora, las políticas para el desarrollo se han centrado en gran medida en la economía y los mercados. Pero la gran lección que cabe extraer de los últimos decenios es que nunca se debe ignorar el papel crítico de la esfera política para permitir que la gente modele su propia vida. El desarrollo político es la dimensión olvidada del desarrollo humano” (PNUD, 2002)

De acuerdo al Informe Mundial de Desarrollo Humano 2002, promover el desarrollo humano es no solamente un desafío económico, social y tecnológico, sino también un desafío institucional y político (PNUD 2002). Una mala gobernabilidad — expresada en débil rendición de cuentas, corrupción difundida, sistema político inestable, ausencia de una auténtica división de poderes, baja participación ciudadana e irrespeto a libertades civiles y políticas, entre otras— suele generar pobreza persistente y atraso en el desarrollo.

En cambio, una gobernabilidad positiva puede contribuir al desarrollo humano a través de rasgos que atraen e involucran a la gente:

- Respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas.
- Participación de la población en las decisiones que afectan sus vidas.
- Funcionamiento de mecanismos de control por la población sobre las acciones de sus gobernantes.
- Vigencia de normas, leyes e instituciones inclusivas y justas.
- Combate a todas las formas de discriminación.
- Consideración de las necesidades de las futuras generaciones en las políticas actuales.
- Prioridad a las necesidades y aspiraciones de la población en las políticas económicas y sociales.

La gran lección que cabe extraer de los últimos decenios es que nunca se debe ignorar el papel crítico de la esfera política para permitir que la gente modele su propia vida.

Mark Malloch Brown

La relación entre democracia y desarrollo humano no es automática. En muchos países democráticos, el gasto público está sesgado a favor de los sectores más ricos en áreas críticas como educación y salud. La Encuesta del Milenio, realizada por Gallup International en 60 países, reveló que menos del 10% de personas encuestadas opinó que los gobiernos respondían a la voluntad de la gente. La ausencia de respuestas oportunas a las aspiraciones populares en algunas democracias podría conducir a sectores desilusionados a apoyar regímenes autoritarios en un intento de asegurar un orden público más eficaz y un desarrollo económico más rápido.

No obstante lo anterior, los regímenes democráticos ofrecen mejores condiciones para propiciar el desarrollo humano. Prueba de ello es que: a) las democracias tienen menos probabilidad de sufrir guerras civiles que los regímenes de otro tipo; b) las democracias, incluso las recientes, han mostrado ser más eficaces para hacer frente a las perturbaciones políticas que los regímenes autoritarios debido a que disponen de medios no violentos para solucionar conflictos, y ofrecen la oportunidad de la alternancia en el ejercicio del poder; c) los indicios empíricos y la investigación científica también muestran que los regímenes autoritarios no son más eficaces que la democracia para promover el progreso económico y social (PNUD 2002).

¿Qué fundamentos y componentes debemos de construir o desarrollar para asegurar la gobernabilidad democrática en el futuro inmediato? ¿Cómo podemos medirlos o comprobar que se avanza en la dirección correcta?

¿QUÉ ES GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA?

Gobernabilidad y democracia no necesariamente van juntas. El término gobernabilidad tiene relación directa con el concepto de Estado; en cambio el adjetivo “democrático” se refiere a la forma de gobierno o régimen. No es el propósito en este apartado proveer una teoría general ni una visión histórica del Estado y la democracia. Se propone simplemente identificar los elementos básicos y sus funciones fundamentales en la sociedad actual, sobre lo cual se define la gobernabilidad.

LOS COMPONENTES DE LA GOBERNABILIDAD

El término original y antiguo en castellano es *gobernanza*, pero la reintroducción moderna del concepto desde el idioma inglés, a partir de los años 1980, ha empujado a su desplazamiento por *gobernabilidad*. El tema resurgió en los países industriales o centrales a mediados de la década de los setenta, a partir de las inestabilidades políticas y sociales que se experimentaron como fruto de la crisis económica, el agotamiento del Estado de bienestar y el surgimiento de movimientos sociales de nuevo tipo.

El Estado es la asociación general superior con las funciones básicas de:

- Mantener la asociación de sus ciudadanos, la soberanía y la unidad territorial.
- Crear, normar y garantizar un orden público que estructure y canalice el funcionamiento general de la sociedad.
- Propiciar los servicios públicos necesarios y solucionar los problemas comunes para que funcione la sociedad.

Para cumplir estas funciones que lo definen, el Estado genera a su interior un aparato de Estado para fines administrativos, fiscales, de servicios, coercitivo y de control; un sistema de leyes (el derecho); y una estructura simbólica de nación.

El ejercicio de las tres funciones son el contenido o significado del término “gobernar”, que expresa la relación esencial del Estado entre gobernantes y gobernados, entre aparato de Estado y ciudadanía, así como entre sociedad civil y sociedad política. El cumplimiento de estas funciones determina la propia existencia del Estado. El Estado surge históricamente cuando se libera a un conjunto de individuos de la actividad de subsistencia para especializarse en la función de gobierno —el aparato de Estado— creándose y exteriorizándose la relación entre gobernantes y gobernados.

Con esta definición de gobernanza tres componentes resultan claves:

Legitimidad. Se define como la calidad de la relación entre gobernantes y gobernados, la cual es medida a través del respaldo expresado a través de acuerdos políticos entre las diferentes fuerzas sociales.

Gobernabilidad, o gobernanza, es la calidad y grado de la relación entre gobernantes y gobernados, que expresa o posibilita el ejercicio de las funciones básicas del Estado de forma continuada.

Capacidad de gestión. Se refiere al ejercicio efectivo de la función de gobernar, y es medida en términos de si se logran de manera eficaz y transparente los fines establecidos.

Estabilidad. Es la capacidad de procesar los conflictos y cambios para poder mantener estable la forma de gobierno y garantizar en el tiempo la reproducción del propio Estado, y el funcionamiento de la sociedad a largo plazo.

La imposibilidad de mantener y aceptar la relación de gobierno, la de ejercer estas funciones, o la falta de asegurar su continuidad o reproducción histórica, definiría la ingobernabilidad, la falta de gobernabilidad, o la mala gobernabilidad.

LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO O RÉGIMEN

Democracia es la forma de gobierno o régimen en el cual el pueblo es el soberano. Esta expresión se fundamenta en los dogmas de la democracia clásica, renovada y ampliada con la Declaración de Derechos de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y luego con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Dos aspectos centrales de la gobernabilidad democrática que apoyan al desarrollo humano son la participación y la rendición de cuentas, que permiten contar con leyes e instituciones eficientes y justas. Sus principios doctrinarios más importantes son:

- Ciudadanos —hombres y mujeres— libres e iguales en derechos.
- El Estado como asociación de éstos, que tiene como fin la conservación de estos derechos.
- Elecciones regulares y libres.
- La separación y balance de poderes, que haga cumplir la ley equitativamente para todos.
- La libertad de información y de culto.
- La ley o el derecho como voluntad del Estado, a partir de un poder legislativo representativo.
- La presunción de inocencia.
- La rendición de cuentas de los gobernantes y el derecho a exigirla.
- Una sociedad civil activa, capaz de

ejercer funciones de contraloría social sobre el gobierno y los grupos de interés.

La democracia admite y presupone diferentes ideas sobre sí misma, por ejemplo, la democracia directa e indirecta. En la primera, el poder de decisión se ejerce sin mediaciones como en la antigüedad clásica; en la segunda, el poder es mediatizado por los representantes que la ejercen a diferentes niveles, en nombre de sus electores. Los partidarios de la democracia directa promueven la participación ciudadana en los diferentes procesos y etapas del sistema político, mientras que los de la democracia representativa enfatizan el momento y el aparato electoral.

Las democracias también se han distinguido y diferenciado por el principio ético sobre el cual se fundamentan: libertad, igualdad o solidaridad. El concepto de democracia liberal enfatizó el principio de libertad de los ciudadanos a optar y escoger, a vender y comprar. El concepto de democracia formal realiza la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Fundado en el principio de solidaridad y justicia social, surge posteriormente el concepto de democracia social, pregonando la búsqueda de la igualdad sustancial.

LA RELACIÓN ENTRE GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

Los tres componentes de la gobernabilidad se matizan con los principios de la democracia. La fortaleza de la gobernabilidad democrática estriba en su sostenibilidad a largo plazo.

Legitimidad. La democracia genera una sólida legitimidad por medio de las elecciones y el entretendido de relaciones y pactos entre los diferentes grupos sociales, para el logro de los fines de mantener y promover la libertad, igualdad, justicia y solidaridad entre sus miembros.

Capacidad de gestión. La democracia puede retomar de forma eficaz y encausar organizadamente los diferentes intereses e iniciativas de los grupos sociales en las sociedades complejas actuales. Por sus características, descentralizada y participativa, puede procesar en paralelo las diferentes demandas, problemáticas y desafíos sociales.

Sostenibilidad. Los sistemas políticos democráticos pueden darle salida a las

Las democracias también se han distinguido y diferenciado por el principio ético sobre el cual se fundamentan: libertad, igualdad o solidaridad.

tensiones en el corto plazo, incorporando y procesando los conflictos, afinando su estabilidad en el largo plazo.

La democracia incorpora para su real funcionamiento el concepto de conflicto y crisis. El funcionamiento de la democracia no puede evitar las contradicciones y crisis a diferentes niveles para su propio desarrollo, arriesgando su propia sostenibilidad.

En el corto plazo los problemas de gobernabilidad son inherentes a la democracia, por la contradicción que plantea la demanda inmediata de soluciones y respuestas versus los procedimientos normados e institucionales y de participación.

En el mediano plazo, la creciente complejidad social y económica hace que el aparato y el régimen en sí mismos se vuelvan obsoletos, insuficientes para lidiar con la diversidad de demandas e intereses sociales. La democracia en el mediano plazo solo puede subsistir si cada cierto tiempo renueva y amplía su propia institucionalidad, cambiando el aparato del Estado como caparazón para adecuar y albergar más adecuadamente la realidad que contiene y norma.

En el largo plazo la democracia es sostenible y estable en la medida que logra manejar el cambio y las crisis institucionales a su interior, y renovarse periódicamente.

FACTORES DETERMINANTES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Los componentes de la gobernabilidad son los elementos por medio de los cuales se expresa y se mide, pero no son los que la determinan, explican o fundamentan. La legitimidad, la buena gestión y la estabilidad gubernamental son más bien resultados. Así la pregunta es: ¿Cuáles son los factores que fundamentan la gobernabilidad en la democracia, que determinan el desempeño de sus componentes, y que explican el cambio y la crisis a su interior?

Los factores fundamentales de la gobernabilidad en la democracia son cuatro. Dos son factores endógenos al régimen, ejes internos de la gobernabilidad, y los otros dos actúan como factores exógenos, es decir fundamentos de contexto, que según su comportamiento pueden fortalecer o hasta derribar un gobierno.

Los factores internos principales que explican la dinámica de gobernabilidad son: a) la ciudadanía, su nivel de desarrollo y su capacidad de organización e incidencia. Y, b) el desarrollo institucional del régimen democrático.

Por su parte, los factores exógenos que fundamentan la gobernabilidad son: a) un entorno socioeconómico incluyente y equitativo. Y, b) una inserción adecuada y competitiva en un entorno globalizante.

Las causas de los problemas de gobernabilidad en El Salvador son rastreables, en gran parte, hasta la calidad institucional de los partidos políticos, el nivel de incidencia de la sociedad civil y el carácter parcial de los medios de comunicación.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA

En la democracia clásica “la ciudadanía” era una investidura que implicaba derechos y deberes, entre los cuales el principal era el de ejercerla. La no participación en “la política”, en los asuntos del Estado, de lo que era “el interés de todos”, conllevaba penas, entre otras la de perderla.¹ El elemento realmente estratégico en la calidad y la sostenibilidad de la democracia es la calidad de los individuos, entendido como conjunto de sus capacidades, e iniciativas en el ejercicio de su ciudadanía.

La calidad de la ciudadanía es un fundamento de la democracia, pero a la vez un resultado. Una ciudadanía más educada, con más tiempo libre, mejor organizada e informada, se constituye en el mayor garante de su funcionamiento y de la institucionalidad. Así mismo, ciudadanos más celosos y conscientes de sus propios intereses pueden reivindicarlos más activamente ante los intereses de otros. El equilibrio de fuerzas, la distribución del poder entre grupos de diferente interés y pensamiento, y no su concentración, son elementos básicos a la sostenibilidad del régimen democrático.

El desarrollo de la gobernabilidad democrática es la gestión de la capacidad organizada del ciudadano ante el aparato del Estado, de controlarlo, dinamizarlo y darle el contenido ético. El desarrollo de la ciudadanía no es la suma de individualidades, sino que se expresa en sus organizaciones más diversas, en la capacidad de expresión y de acceso a información, en el sustento educativo formal que le posibi-

Las causas de los problemas de gobernabilidad en El Salvador son rastreables, en gran parte, hasta la calidad institucional de los partidos políticos, el nivel de incidencia de la sociedad civil y el carácter parcial de los medios de comunicación.

La democracia es viable en el largo plazo sólo en condiciones de equidad. Sociedades con grandes brechas sociales tienden a derivar hacia el autoritarismo.

lita un entendimiento profundo, en su conciencia cívica y valores democráticos.

Desarrollo de la institucionalidad democrática (régimen)

El segundo factor endógeno de la gobernabilidad es la calidad y adecuación histórica de la institucionalidad democrática. Su obsolescencia se expresa en la falta de capacidad de procesar los intereses de los ciudadanos y de promover sus derechos.

La institucionalidad democrática no puede ser reducida al aparato electoral. Más bien se entiende como “la forma histórica de la organización general de la sociedad”, incluyendo la separación de poderes, la rendición de cuentas, la libertad de expresión y el acceso a información, entre otros. Puede ser expresado como una estructura tridimensional: a) en su dimensión vertical vienen los temas orientados a promover la cercanía entre representante y representados,² por ejemplo en lo referente a mejorar los aparatos electorales a todo nivel; b) el eje horizontal se orienta al balance y separación de poderes, tanto el fortalecimiento de los organismos de control, como la separación y balance de poderes vertical, que en el caso salvadoreño se expresa como descentralización y delimitación de competencias entre órganos centrales y órganos locales; c) la dimensión transversal hace referencia al dominio de los valores de la democracia en las principales instituciones claves, o sea al dominio cultural de la democracia.

El contexto socioeconómico incluyente y equitativo

La democracia es viable en el largo plazo sólo en condiciones de equidad. Sociedades con grandes brechas sociales tienden a derivar hacia el autoritarismo. En un contexto de exclusión social, de grandes desigualdades, la conflictividad social es la norma, y el orden público sólo se impone por la fuerza. La democracia supone para su estabilidad la igualdad, la libertad, y la solidaridad entre sus miembros. Sin embargo, a inicios del siglo XXI América Latina enfrenta una herencia de décadas de dictaduras y ausencia de libertades políticas, de conflictos expresados por guerras civiles, de exclusión de los pueblos indígenas, de lento crecimiento económico, a la vez que continúa siendo la región del mundo con mayores desigualdades en la distribución del in-

greso. En ese contexto, la edificación democrática es posible únicamente si se modifican esos cimientos generadores de inestabilidad.

El contexto internacional y la globalización

La caída del muro de Berlín marcó el inicio de la integración económica mundial, disolviendo los grandes bloques económicos y políticos que le precedieron y expandiendo el concepto de globalización económica al ámbito político y jurídico internacional. Este proceso provocó en los años 1990 la construcción de un nuevo orden jurídico internacional, sustentado en el principio de jurisdicción universal, orientado a darle soporte a la creciente interconexión e interdependencia de la humanidad derivada del proceso de globalización.

Construir la gobernabilidad democrática en el ámbito internacional, se constituye en un objetivo del país en cuanto genera un marco de paz, seguridad colectiva de las naciones y estabilidad económica internacional —a la vez necesarias para la propia gobernabilidad democrática en El Salvador. Así el problema es: ¿cómo se establece una relación con el entorno mundial donde se incrementen nuestras fortalezas y se minimicen nuestras debilidades a fin de reducir la vulnerabilidad de nuestro sistema político ante los riesgos de un contexto volátil?

ESTADO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL SALVADOR

El modelo esbozado sirve para medir la gobernabilidad y para comparar las situaciones encontradas a través del tiempo, para seguir cambios, percibir tendencias, y analizar causas. Apunta a interrelacionar y diferenciar los componentes de la gobernabilidad y los factores que la determinan en una democracia. (Figura 9.1)

ANÁLISIS POR COMPONENTES

La gobernabilidad democrática se expresa por medio de sus tres componentes. Esto se traduce en tres preguntas, una por cada componente:

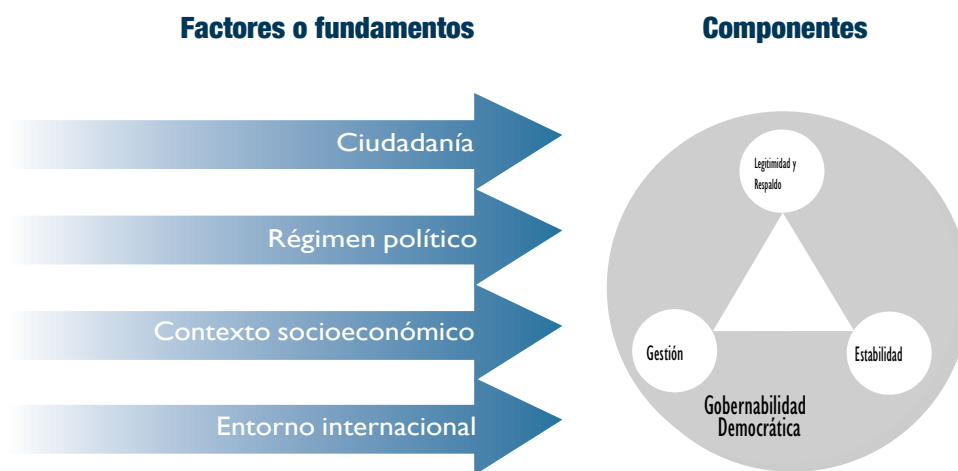
¿Cuál es el nivel de *legitimidad* y soporte social del gobierno en El Salvador?

¿Qué nivel de *estabilidad* o conflictividad tiene el actual gobierno?

¿Cuál es el nivel de desempeño o *gestión de sus funciones*?

Figura 9.1

Factores y componentes de la gobernabilidad democrática



Legitimidad

Legitimidad es el respaldo que reciben las acciones del gobierno, sustentado en el consenso para hacer que la relación entre gobernantes y gobernados se exprese como adhesión más que como obediencia, y las decisiones de los gobernantes como necesidad más que como imposición. Legitimidad desde la perspectiva del gobernado son las razones o *creencias* por las cuales el poder debe ser aceptado, y desde la del gobernante la pretensión de obtener reconocimiento a su autoridad u obediencia, con base a las razones que le asisten para mandar. Así, legitimidad es la forma en que se asume la obligatoriedad o “naturalidad” de la relación entre gobernado y gobernante en el ejercicio del gobierno.

La legitimidad en la democracia puede ser obtenida por tres caminos: el respaldo electoral, el apoyo al sistema democrático, y el consenso social detrás de las acciones de los gobernantes. El respaldo electoral es conferido por el pueblo a los mandatarios y los demás representantes por medio de elecciones libres. Es una legitimidad dada de abajo hacia arriba por el pueblo. Sin embargo, esta legitimidad es relativa y encuentra sus límites en el apoyo que el sistema democrático recibe del conjunto de la sociedad.

La segunda forma de legitimidad es el predominio cultural o ético de la democracia, expresado por la preferencia, apoyo o convicción en la sociedad, que el mecanismo ético para el acceso al poder es por medio de las elecciones y que la democracia es preferible a otro posible régimen. Las elecciones, como razón de legitimidad, dependen del predominio y aceptación extendida del régimen democrático. Para una población que no apoye la democracia, las elecciones no son fuente de legitimidad.

Por otra parte, la democracia no se limita al momento de las elecciones sino que se extiende a la participación de la ciudadanía en el proceso de gobierno por medio del entretejido de pactos que respaldan el quehacer gubernamental. Así, el tercer tipo de legitimidad proviene de los acuerdos entre las fuerzas sociales organizadas y del beneplácito popular para respaldar la función y los objetivos del gobierno. La adherencia a la acción y decisiones gubernamentales está respaldada por un consenso cívico político de vigencia cotidiana.

Respaldo electoral

Con respecto a la primera razón de legitimidad, el respaldo electoral del gobierno,

La democracia no se limita al momento de las elecciones sino que se extiende a la participación de la ciudadanía en el proceso de gobierno por medio del entretendido de pactos que respaldan el quehacer gubernamental.

en particular el Ejecutivo, puede ser medido de tres formas:

El respaldo electoral directo. Se obtiene calculando el respaldo electoral que tiene el gobierno y el partido en el gobierno con respecto al total de votantes registrados o padrón electoral, y su tendencia a través de las diferentes elecciones. Esto mide la proporción de los ciudadanos que apoyan directamente al partido en el gobierno, manifestado por los que votaron por el partido de gobierno en el Ejecutivo. Se mide como la población votante directa por el partido del Ejecutivo o el (los) partido(s) en el gobierno sobre la población del padrón electoral (V/PE).

El respaldo relativo a la población activa electoral. Mide el respaldo respecto a la población activa electoral y no con respecto al padrón electoral. Es decir, la relación entre los votos directos que recibe el partido de gobierno con respecto al total de votantes activos. El argumento para esta forma de medirlo, es que en definitiva lo que cuenta es la población activa electoral, donde se cuentan los ciudadanos que concurren a votar, sean votos válidos, anulados o impugnados. Se mide como la población votante directa por el partido en el ejecutivo sobre la población activa electoral o votos totales (V/P AE).

El respaldo indirecto o participación electoral. Mide el respaldo que recibe el sistema de gobierno a partir de todos aquellos que participaron en las elecciones democráticas, ganadores o perdedores, en cuanto que la legitimidad no proviene sólo de los que votaron a favor sino de todos aquellos que creen en la democracia y aceptan sus resultados. Así, el respaldo democrático relativo, es la relación de la población activa electoral con respecto al padrón electoral (PAE/PE). Es el complemento del abstencionismo.

Para analizar la legitimidad electoral en El Salvador, se han considerado sólo los eventos electorales posteriores a los Acuerdos de Paz, porque en las elecciones anteriores a 1992 no participaba todo el espectro político, y hubo períodos en los cuales el conflicto armado creó condiciones incomparables con las de tiempos de paz para el análisis de la legitimidad electoral.

La legitimidad electoral se ha deteriorado sensiblemente en los últimos nueve años. Considerando cualquiera de los indicadores, resulta evidente el deterioro de la legitimidad que proviene del respaldo electoral, ya sea como proporción de toda la ciudadanía que apoyó directamente al partido en el gobierno, como proporción sólo de la ciudadanía activa electoralmente, o como apoyo indirecto por medio del total de personas que participan en los eventos electorales.

Tomando como referencia las elecciones de la Asamblea Legislativa (Gráfica 9.2), el respaldo directo al partido de gobierno ha pasado del 21.5% en 1994 al 12.6% en el 2003. El respaldo relativo ha pasado del 41.7 % al 30.8%; y con respecto al apoyo indirecto ha pasado del 51.5% al 38.5% en el 2000 con una leve recuperación en el 2003 elevándose al 41%. No obstante, esta recuperación no beneficia de forma directa al partido en el Ejecutivo, como se puede apreciar en los números.

Si existiera una alianza de partidos en el gobierno, estas tasas deberían de medirse con respecto al conjunto obtenido por los partidos participantes, sin embargo, el partido que controla el Ejecutivo no tiene ninguna alianza al respecto. En el Legislativo, sus alianzas han sido para puntos específicos o sectoriales y de ninguna manera puede ser considerada como alianza en el poder.

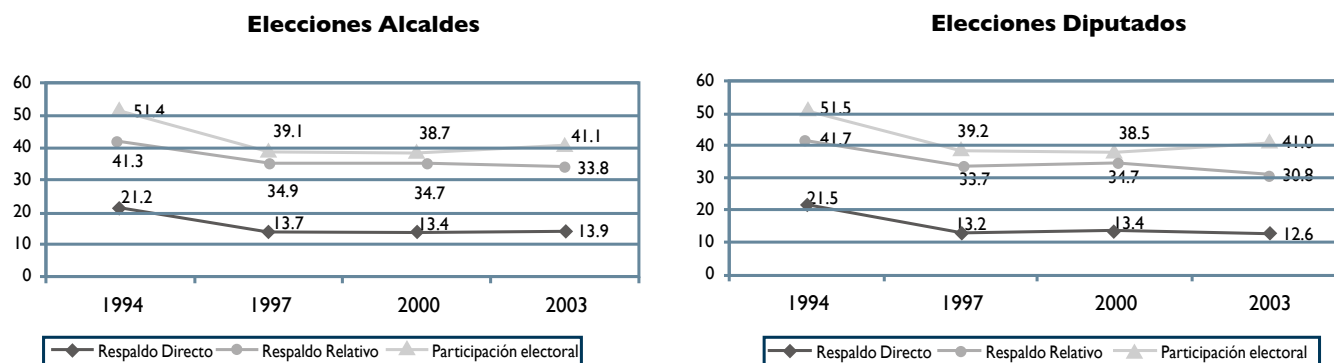
Respaldo al sistema democrático

La segunda forma de legitimidad es dada por la proporción de personas que manifiestan preferir la democracia respecto a formas autoritarias. Por ejemplo, la legitimidad sería débil en una sociedad donde la mayoría no cree en la democracia. De alguna manera, la preferencia por la democracia se manifiesta por la participación activa en las elecciones, pero una encuesta la puede medir de una forma más amplia.

Para medir este aspecto se utilizarán de forma complementaria dos sistemas de encuestas en el ámbito internacional: Auditoría de la Democracia dirigida por la Universidad de Pittsburgh y Latinobarómetro, que es parte de un sistema que mide el desarrollo de la democracia en cuatro continentes: Europa, Latinoamérica, Asia y África, aplicando un mismo instrumento.

Gráfica 9.2

Respaldo y participación en elecciones para alcaldes y diputados



Fuente: Elaboración propia con base a información del Tribunal Supremo Electoral.

La Auditoría de la Democracia surge de un proyecto internacional de largo plazo de la Universidad de Pittsburgh que incluye a varios países de América Latina y se sustenta en experiencias previas en Alemania y Estados Unidos. Se basa en una escala de legitimidad, la cual intenta medir el nivel de apoyo “difuso” que los ciudadanos dan a su sistema de gobierno, sin enfocarse en el partido o gobierno de turno.³

En el análisis de Auditoría de la Democracia, refiriéndose específicamente a la pregunta sobre el apoyo al sistema político, se concluía que los “... resultados muestran un patrón aún más fuerte, más consistente de incrementos, con el tema de apoyo al sistema aumentando significativamente en este grupo de preguntas clave (Gráfica 9.3). Estos resultados son evidencia de que la legitimidad del sistema político se ha ido incrementando en El Salvador desde el fin de la guerra civil”...hasta 1999 cuando se realizó la última encuesta (Córdova et al 1999).⁴

El Índice de Democracia de Latinobarómetro combina la respuesta a dos preguntas para medir la preferencia por la democracia sobre formas autoritarias de gobierno o bien la indiferencia política (véase la nota al Cuadro 9.1). Con su sistema de medición internacional del

desarrollo de la democracia, Latinobarómetro levanta el mismo cuestionario en 17 países de América Latina, incluyendo los centroamericanos. Esto permite comparaciones tanto entre años como entre países y entre regiones.

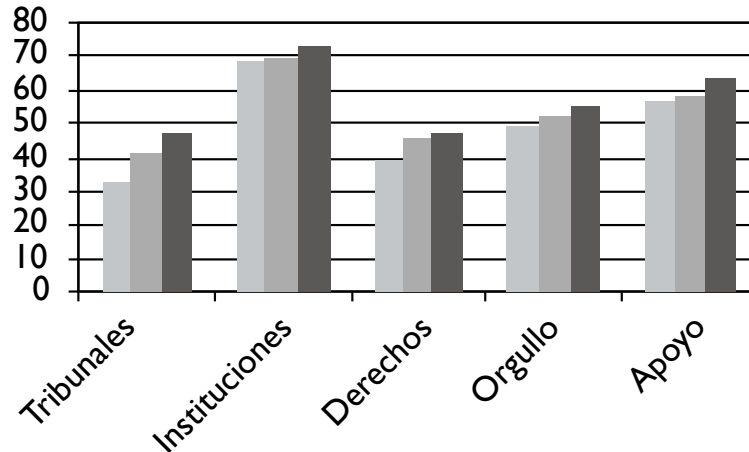
El informe de 2001 de Latinobarómetro concluyó que “En el año 2001, Colombia (22), Paraguay (23) y El Salvador (23) tuvieron los peores puntajes y han experimentado el menor apoyo y satisfacción con la democracia en los últimos cuatro años, según este estudio”. El Cuadro 1 indica que de 1996 a 2001 El Salvador experimentó una reducción de 18 puntos en el valor del índice, sólo inferior a la de Panamá y similar a la de Paraguay.

El Cuadro 9.2 proporciona los valores disponibles sobre “Preferencia por la democracia en América Latina”. Se observa en el caso de El Salvador que para 1996 el 56% de la población encuestada prefería la democracia a cualquier otra forma de gobierno, y que para 1998 dicho porcentaje se había elevado al 79%. Sin embargo, a partir de ese año El Salvador inicia un rápido deterioro de soporte a la democracia cayendo el porcentaje de respuestas favorables al 25%, hasta ocupar el último lugar en América Latina en 2001. En 2002 el porcentaje de preferencia por la demo-

Gráfica 9.3

Apoyo al sistema, componentes centrales (en porcentajes): 1991-1999

Todo el país Año de la encuesta ■ 1991 ■ 1995 ■ 1999



Fuente: Auditoría de la democracia 1999. Los valores de 1991 corresponden solo al AMSSS

cracia se recupera alcanzando un valor de 40%, pero continúa siendo uno de los más bajos de América Latina.

Integrando los resultados de ambas en-

Cuadro 9.1

Índice de democracia por país. Años 1996-2001.

País	1996	2001
Uruguay	66	67
Costa Rica	66	61
Venezuela	46	49
Honduras	31	46
Argentina	53	39
Perú	46	39
Bolivia	45	35
Nicaragua	41	34
Chile	41	34
México	32	36
Panamá	52	28
Ecuador	43	28
Brasil	35	26
Guatemala	34	25
El Salvador	41	23
Paraguay	41	23
Colombia	38	22

Fuente: Latinobarómetro 1996 y 2001.

uestas y teniendo la debida consideración de que se trata de dos instrumentos diferentes, podría concluirse que el apoyo al sistema democrático tiene dos etapas. La primera, va desde los Acuerdos de Paz y termina entre 1998 y 1999, caracterizada por un creciente apoyo al sistema. La segunda inicia entre 1999 y 2000, prolongándose hasta la fecha y se caracteriza por un deterioro consistente del apoyo al sistema democrático en El Salvador. En 2002 se llegó a un nivel de apoyo más bajo que en 1996, acercándose a los valores registrados en 1991 (Gráfica 9.3).

Concertación social

“El logro de una adecuada gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos entre las elites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas de gobierno. Cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablaremos de la conformación de un paradigma de gobernabilidad” (Camou, 2001, p. 46). Un sistema de acuerdos y alianzas encauza las demandas de los diferentes actores económicos, políticos y sociales, adecuándolos a la capacidad de respuesta del Estado, previniendo el conflicto y acotándolo.

Construir este tejido de acuerdos y alianzas no ha estado en la tradición política de El Salvador. Lo que ha predominado más bien es que los conflictos se resuelven mediante métodos coercitivos y sólo cuando éstos se tornan a todas luces ineficaces se experimentan otros métodos, tal como ocurrió con los propios Acuerdos de Paz. Desde el gobierno, la concertación ha sido una práctica realizada con las fuerzas consideradas afines en el espectro político e ideológico, más no con los adversarios. Los pocos intentos han sido débiles y quebrantables, generando en el largo plazo una mayor desconfianza.

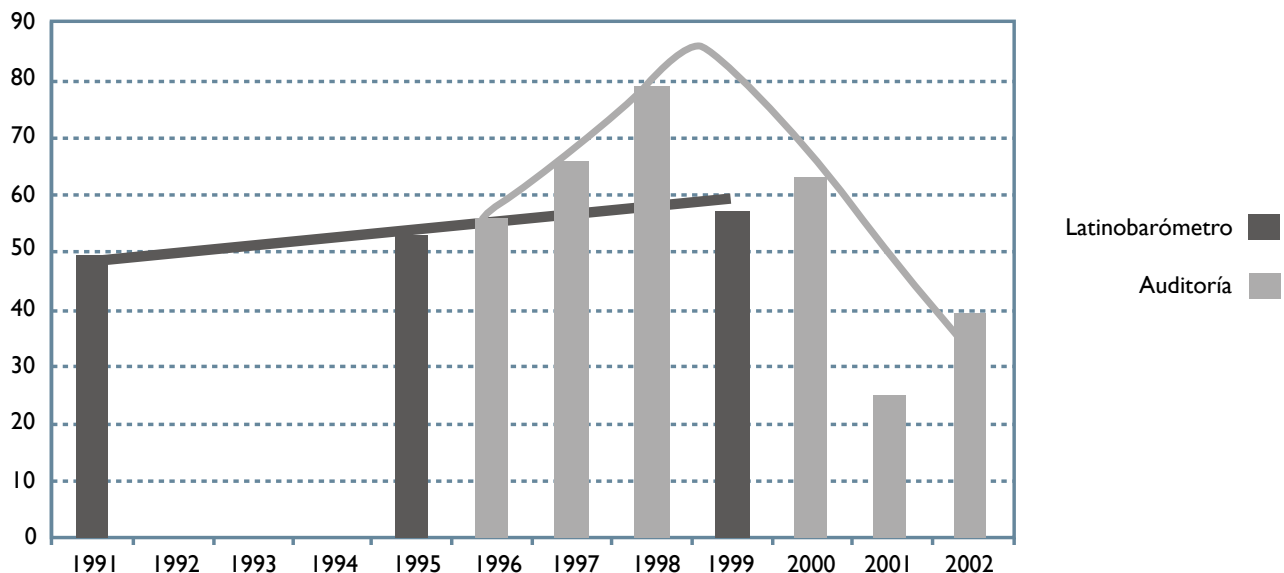
Se pueden identificar tres etapas en el desarrollo de tejidos de acuerdos y alianzas entre el gobierno y fuerzas sociales no afines. La primera etapa es dominada por los Acuerdos de Paz, los cuales propiciaron un referente claro a las partes sobre la ruta básica a través de la cual deberían transitar, especialmente en el cumplimiento de la función de gobierno. Las acciones y decisiones de gobierno eran legítimas en tanto se enmarcaron en dichos acuerdos (1992-1997).

Cuadro 9.2
Preferencia por la democracia en América Latina
Años 1996-1998 y 2000-2002. (En porcentajes)

Año/País	1996	1997	1998	2000	2001	2002
Argentina	71	75	73	71	58	65
Bolivia	64	66	55	62	54	52
Brasil	50	50	48	39	30	37
Colombia	60	69	55	50	46	39
Chile	54	61	53	57	45	50
Ecuador	52	41	57	54	40	47
México	53	52	51	45	46	63
Paraguay	59	44	51	48	35	41
Perú	63	60	63	64	62	55
Uruguay	80	86	80	84	79	77
Venezuela	62	64	60	61	57	73
Promedio	61	63	59	58	50	54
Costa Rica	80	83	69	83	71	77
El Salvador	56	66	79	63	25	40
Guatemala	51	48	54	45	33	45
Honduras	42	63	57	64	57	57
Nicaragua	59	68	72	64	43	63
Panamá	75	71	71	62	34	55
Promedio	61	66	67	64	44	56
Latinoamérica	61	63	62	60	48	55

Fuente: Latinobarómetro. Años 1996, 1997, 1998, 2000, 2001 y 2002.

Gráfica 9.3
Tendencias: Auditoría de la Democracia y Latinobarómetro



Fuente: Elaboración propia con base a encuestas Auditoría de la Democracia y Latinobarómetro.

Una segunda etapa se intercala con la anterior, cuando diversas fuerzas sociales y políticas de diferente signo ideológico prevén el agotamiento de los Acuerdos de Paz y la necesidad de sentar otros acuerdos básicos que delimiten el terreno a los actores políticos y civiles, una vez agotada la transición. Así surgen iniciativas generales y particulares de concertación, tales como el Pacto de San Andrés (1995), el Manifiesto de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (1996), la Comisión Nacional de Desarrollo (1998), el Comité de Seguimiento al Grupo de Estocolmo (1999) y el Comité de Desarrollo Rural (1997-2000). Precisamente, durante el período de campaña el Presidente Francisco Flores planteó que la construcción de grandes alianzas estaría a la base de su plan de gobierno. Esta intención se vio reflejada en los nombres y contenidos del plan presentado posteriormente, denominado “La Nueva Alianza”.

Existe una tercera etapa, de signo contrario a las dos anteriores, que surge en algún momento en 2000, en la que se comienza a observar una reducción de los espacios de diálogo y coordinación entre actores políticos y civiles, un incremento de las asperezas y la casi completa incomunicación entre las partes. Al presente, 2003, el ambiente entre las principales fuerzas políticas es de abierta confrontación, habiendo desaparecido los escasos espacios de diálogo que se crearon en los años 1990. Se ha regresado a un ambiente de polarización como no lo ha habido en todo el periodo posterior a la firma de los Acuerdos de Paz.

Estabilidad y manejo del conflicto

La estabilidad en términos modernos se caracteriza por la capacidad de procesar los conflictos, adaptarse al cambio y generar seguridad por medio de la predictibilidad de las políticas públicas. Por aceptar la diversidad en la existencia y representación de intereses, el conflicto no es extraño a la democracia, sino más bien su regla. Lo que la diferencia de un régimen autoritario es la forma de procesar estos conflictos.

La estabilidad-conflictividad del régimen se puede analizar en tres dimensiones:

- Estabilidad interna del gobierno, expresada por la relación existente entre los diferentes órganos o poderes en una gama

que va del conflicto hasta la coordinación en las funciones del Estado.

- Estabilidad externa sectorial, manifestada por el manejo de las relaciones con las demandas de los diferentes sectores sociales y económicos.
- Certidumbre o predictibilidad, manifestado por el ambiente de confianza y seguridad sobre lo que hará el gobierno.

Coordinación y estabilidad entre órganos del Estado

Una fuente clásica de ingobernabilidad en una democracia son los conflictos y falta de coordinación entre los órganos del Estado. En una sociedad autoritaria los diferentes órganos se ven ordinariamente sometidos al Ejecutivo y la crisis se supera por el sometimiento. En el régimen democrático, la separación, independencia y balance entre poderes del Estado se encuentra como uno de sus principios fundamentales. Lo que se espera es que al no poder imponerse ningún órgano sobre los otros y existir un control mutuo entre ellos se genere un clima de reglas del juego claras basadas en la confianza y la credibilidad. Sin embargo, existe siempre el riesgo de que el balance y control mutuo entre los diferentes órganos derive en un juego de suma cero, es decir de estancamiento político, o, aún peor, de retroceso y degradación.

De producirse esta situación, podría producirse una crisis de gobernabilidad. En El Salvador son tres los órganos fundamentales: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; aunque también se reconocen como órganos el Ministerio Público (Fiscalía y Procuradurías), la Corte de Cuentas de la República y los gobiernos locales. Estos últimos reciben en la Constitución el carácter de órgano de Estado y en el Código Municipal el de “unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal” (Artículo 2).

En la relación entre órganos Ejecutivo y Legislativo, dos indicadores que permiten medir la coordinación entre ambos es el número de vetos presidenciales y los retrasos en la aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación. Al finalizar el cuarto año de la presente administración se habían producido 41 vetos presidenciales, es decir, muchos más que en cualquiera de las otras administraciones de la historia reciente (Cuadro 9.3).

La estabilidad en términos modernos se caracteriza por la capacidad de procesar los conflictos, adaptarse al cambio y generar seguridad por medio de la predictibilidad de las políticas públicas.

Cuadro 9.3

Vetos Presidenciales al 1 de junio de 2003

Napoleón Duarte: 20 vetos	Alfredo Cristiani: 1 veto	Calderón Sol: 4 vetos	Francisco Flores: 41 vetos
<p>- Período 1985 y 1989. El partido de gobierno (PDC) también mantenía el control de la Asamblea Legislativa.</p> <p>- De los 20 vetos, 18 se produjeron en 1989, cuando los partidos de oposición de entonces (ARENA y el PCN) hacían mayoría.</p>	<p>- Período (1989-1994). Hubo una composición favorable para el Órgano Ejecutivo de las dos legislaturas que coincidieron con su período de gestión.</p>	<p>- Período (1994-1999). Se establecieron pactos que permitieron coordinar el trabajo del gobierno con dos legislaturas.</p> <p>- Los cuatro vetos fueron al final del período.</p>	<p>- La participación del partido de gobierno en la composición de la Asamblea Legislativa ha disminuido, a la vez que se han vuelto más tensas las relaciones con los otros partidos políticos.</p>

Fuente: Elaborado con base a El Diario de Hoy, 1 de junio de 2003.

Partiendo de que los vetos significan un rompimiento del proceso de formación de ley (Artículo 137 de la Constitución), la enorme cantidad de vetos acumulados estaría evidenciando la falta de pactos y la alta tensión que ha caracterizado a las relaciones entre el Ejecutivo y las últimas tres legislaturas.

En cuanto a la Ley General de Presupuestos, la falta de coordinación entre los diferentes órganos del Estado y los partidos políticos ha permitido que la aprobación del Presupuesto de la Nación se postergue rutinariamente hasta los últimos días del año o que se traslade al año siguiente, después de grandes tensiones e incertidumbres.

Respecto a la relación entre los órganos Ejecutivo y Judicial, el conflicto ha estado presente recurrentemente. El punto de mayor desencuentro ha estado en la aplicación y administración de justicia respecto a la delincuencia y el marco jurídico de protección a menores. Este conflicto tiene como base la percepción del problema delincencial y de las maras como el principal, o uno de los principales problemas en El Salvador. Los frecuentes pronunciamientos públicos de asociaciones de jueces expresando desacuerdos con el Ejecutivo sobre anteproyectos de ley específicos o sobre críticas a resoluciones judiciales, constituyen la mejor evidencia al respecto. Un ejemplo reciente de este tipo de relaciones conflictivas es el que se generó alrededor del "Plan Mano Dura"

y del anteproyecto de la "Ley Antimaras" presentado por el Órgano Ejecutivo.⁵

Las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos municipales también han experimentado un importante deterioro durante los últimos años. El punto de quiebre de la relación se produce luego de los terremotos de enero y febrero de 2001. Desde entonces se han intensificado los conflictos, especialmente con relación a temas tales como la delimitación de competencias y los recursos asignados al desarrollo local. La Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), visualizada en su momento como marco de coordinación entre el gobierno central y el resto de actores interesados en la temática del desarrollo local, dejó de tener importancia operativa. Este conflicto se ha intensificado recientemente con las diversas iniciativas canalizadas a través de la Asamblea Legislativa tendientes a aumentar el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) del 6% de los ingresos corrientes del Estado al 8%; y con la separación del cobro de los servicios municipales de la factura del servicio de energía eléctrica, lo cual ha sido percibido por las municipalidades como un ataque directo a sus finanzas.

Las únicas excepciones de la intensificación del conflicto en las relaciones del Órgano Ejecutivo con otros Órganos del Estado, por lo tanto, parecieran ser las sostenidas con el Ministerio Público y la Corte de Cuentas, ya que con la Procura-

duría para la Defensa de los Derechos Humanos las diferencias y desencuentros también se han vuelto más agudos y frecuentes.

Manejo de conflictos sectoriales

Los conflictos sectoriales también se han incrementado en los últimos años. Curiosamente los conflictos más sobresalientes no han estado en los sectores tradicionales gremiales, como sindicatos de obreros, maestros o empleados públicos, aunque sí han participado de esta nueva conflictividad. En la base de la conflictividad está la falta de adecuación de la estructura institucional del Estado hacia sectores emergentes, pero también la recurrencia de los mismos conflictos, por la ausencia de generación de mecanismos estratégicos, o de arreglos que desmonten sus causas para arribar a soluciones reales de consenso. Más bien, ciertos conflictos han continuado de forma latente prolongándose hasta que aparece una coyuntura que los vuelve a desencadenar. Algunos ejemplos de ese tipo de conflictos que han estado presentes de forma recurrente en la agenda pública de los últimos años son los relacionados a los siguientes temas:

- La deuda agraria, crisis y posibilidades de reactivación del sector agropecuario.
- Ordenamiento del transporte público y tarifas.
- La reforma del Sector Salud.
- Los acuerdos salariales en el sector educación.
- El deterioro del valor de las pensiones de la población jubilada.
- Las compensaciones a los expatrulleros y lisiados de guerra.
- El cumplimiento de la legislación laboral en las maquilas.
- Las implicaciones socioeconómicas de los Tratados de Libre Comercio.

Certidumbre o predictibilidad de las políticas públicas

La predictibilidad de las políticas públicas aplicadas en un área o sector, independientemente de las personas, partidos y gobiernos, crea certidumbre, estabilidad, gobernabilidad. Esta situación encausa las demandas sectoriales y las acota dentro de las posibilidades del presupuesto. Los sectores o gremios ubican sus reivindicaciones dentro de las posibilidades reales

de la programación presupuestaria. Esta certidumbre se logra cuando se dispone de un fuerte estado de derecho y se han concertado políticas de Estado que aseguren el desenvolvimiento de los asuntos públicos independientemente de los cambios de gobierno. Por el contrario, donde el estado de derecho es débil y no hay mucha tradición de concertar políticas de Estado, los riesgos de que las reglas del juego no se cumplan o se modifiquen de manera radical son altos, generando incertidumbre o inestabilidad institucional.

En El Salvador, dos de los principales factores que obstaculizan el diseño de políticas de Estado son: la ausencia de una visión de futuro ampliamente compartida por las principales fuerzas del país sobre el orden socioeconómico y político deseado (PNUD, 2001) y la escasa atención que hasta ahora se ha dado a la profesionalización de la burocracia.

Gestión pública: eficacia y probidad

El componente más elemental de la gobernabilidad se refiere a la capacidad de gestión o efectividad con que se realizan las funciones básicas del gobierno, la respuesta a lo que se consideran las necesidades y problemas de los habitantes, así como la confianza del pueblo sobre esta efectividad.

Para medir la gestión de la administración pública se examinarán cinco elementos concretos: defensa nacional, seguridad ciudadana, seguridad jurídica (administración de justicia), acceso a servicios públicos, y probidad y transparencia.⁶ Si estas funciones no son cumplidas satisfactoriamente, pueden producirse amenazas contra la estabilidad de los gobernantes, o generarse un ambiente de intranquilidad y desorden ciudadano.

Defensa nacional

En diferentes estratos sociales y partidos políticos de El Salvador existe la percepción de que la Fuerza Armada ha experimentado una reestructuración y modernización en el cumplimiento de sus funciones. Esto se manifiesta en la confianza manifestada en las diferentes encuestas de opinión pública, aún en los sectores medios, que tradicionalmente han desconfiado de ella (Santacruz, 2003). Asimismo, la percepción de amenaza a la gobernabilidad, o de ingerencia e intromisión por su propia cuenta en asuntos

Donde el estado de derecho es débil y no hay mucha tradición de concertar políticas de Estado, los riesgos de que las reglas del juego no se cumplan o se modifiquen de manera radical son altos, generando incertidumbre o inestabilidad institucional.

gubernamentales y de seguridad pública, es baja o nula. De hecho, en junio de 2003, el FMLN –su adversario mortal durante el conflicto armado– le otorgó un voto de confianza al declarar que levantaba el reparo que había hecho al cumplimiento de los Acuerdos de Paz por parte de la Fuerza Armada. No obstante, sólo el 38% de los salvadoreños encuestados en 2002 expresaron algún grado de confianza en las Fuerzas Armadas, valor similar al promedio en América Latina (Cuadro 9.4).

Seguridad ciudadana

Uno de los principales problemas que enfrenta actualmente El Salvador es la inseguridad ciudadana proveniente de la delincuencia y la violencia social. Este problema, además de afectar de forma extendida la vida cotidiana de la ciudadanía, ha comenzado a incidir de manera importante en los costos de producción y la competitividad de la economía nacional. Según un estudio del Banco Mundial (Costafreda, 2002) la delincuencia se ha convertido en el principal factor que obstaculiza la inversión privada y, en consecuencia, el crecimiento económico de América Latina.

La seguridad ciudadana puede definirse en dos ámbitos, en el lugar de habitación y en los lugares públicos. Seguridad ciudadana en el lugar de habitación se define como la certeza de las personas de tener protegidos y garantizados por el Estado sus derechos y libertades en el lugar donde habitan, ante cualquier amenaza ilegítima o violación. La seguridad ciudadana en el país se define de la misma manera, pero dentro de un ámbito más amplio que incluye todos los lugares públicos.

Para medir el cambio en la percepción de seguridad ciudadana se utilizaron las encuestas del Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia realizadas en 1998 y 2001 (Cuadro 9.5).

Las respuestas reflejan un impresionante nivel de inseguridad percibida por la población salvadoreña. Menos de una entre diez personas se siente segura en el país, y menos de una entre cuatro en su propia casa. Los cambios entre 1998 y 2001 son muy pequeños y dudosamente serían significantes (dado el margen de error), pero con certeza no reflejan la mejoría sustancial que demanda la ciudadanía.

Seguridad jurídica y estado de derecho

Otro indicador de una gestión pública eficaz está relacionado con la capacidad del Estado de cumplir y hacer las leyes, es decir, de garantizar un estado de derecho. Esto tiene que ver con la criminalidad, pero también con la constancia de las relaciones jurídicas establecidas para normar el comportamiento de las personas. Por ejemplo, un inversionista desea reglas del juego estables y claras, que no sean cambiadas de un momento a otro en función de generar rentas para grupos de interés vinculados al gobierno, o de cualquiera otra índole.

Seguridad jurídica se define como la certeza que tiene la ciudadanía sobre el imperio de la ley, es decir, la garantía que el Estado hace cumplir las leyes en cuanto a derechos y obligaciones de todas las partes. Los pareceres de la población salvadoreña al respecto se reflejan en el Cuadro 9.6.

De forma general, la percepción sobre la seguridad jurídica en El Salvador es negativa: aproximadamente cuatro de cada cinco habitantes no piensan que se cumplen las leyes. Pareciera, además, que esta percepción empeoró en el período de tres años transcurridos entre las dos encuestas examinadas. En 1998 el 22.1% pensaban que

Cuadro 9.4

Confianza en las Fuerzas Armadas. Año 2002. (En porcentajes)

País	2002
Brasil	61
Colombia	57
Venezuela	54
Honduras	53
Chile	50
Uruguay	47
México	42
Ecuador	41
El Salvador	38
Perú	36
Nicaragua	33
Bolivia	32
Argentina	30
Paraguay	30
Guatemala	25
Latinoamérica	38

Fuente: Latinobarómetro 2002.

Cuadro 9.5

Seguridad ciudadana en el lugar de habitación y en el país. Año 1998 y 2001. (En porcentajes)

Seguridad en:	Lugar de habitación	El País
1998	22.5	9.8
2001	24.1	6.8
Cambio	1.6	-3.0

Fuente: Encuestas de Impacto ARSJ. Universidad Tecnológica.

en El Salvador sí se cumplen las leyes, este porcentaje había disminuido al 17.4% en 2001.

Gestión de servicios públicos

El Cuadro 9.7 muestra que durante los últimos 10 años ha habido progresos significativos en el acceso de los hogares salvadoreños a los principales servicios básicos. No obstante, hay algunos servicios, tales como: teléfono, recolección de desechos, educación media, seguridad social, vivienda aceptable y agua por cañería, donde el déficit continúa siendo considerable.

Para evaluar el impacto sobre la gobernabilidad del desempeño del Estado en el cumplimiento de la función de garantizar el acceso a servicios básicos, deben considerarse también las expectativas que al respecto tienen los diferentes estratos sociales. Esto, debido a que es frecuente

Cuadro 9.6

Opinión que en El Salvador sí se cumplen las leyes. Años 1998 y 2001. (En porcentajes)

Encuesta	Ciudadanos (%)
1998	22.1
2001	17.4
Cambio	-4.7

Fuente: Encuestas de Impacto ARSJ. Universidad Tecnológica.

que sectores menos servidos se declaren en algunos casos más satisfechos con los esfuerzos que al respecto realizan las entidades gubernamentales, que otros sectores mejor atendidos. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la demanda de servicios suele crecer más rápidamente que la población, a medida que la población va adquiriendo una mayor conciencia sobre sus derechos. Los niveles de acceso durante los últimos 10 años han mejorado, aunque es muy posible que las expectativas de la población también hayan aumentado. Lamentablemente, no se dispone de información que permita evaluar en el tiempo las percepciones que tiene la población salvadoreña con relación al cumplimiento del Estado de su responsabilidad de garantizar la calidad y el acceso a servicios básicos.

Probidad y confianza en la administración

En una democracia se espera de la gestión gubernamental eficiencia y probidad. La corrupción en el gobierno y la percepción que pueda tener la ciudadanía al respecto es uno de los elementos generadores de desconfianza en la gestión gubernamental. Por el contrario, la probidad y la transparencia institucionalizada son los elementos que más generan confianza en una administración pública.

Uno de los indicadores más utilizados para medir la probidad es el Índice de Percepción sobre la Corrupción que publica Transparencia Internacional (Cuadro 9.8). Dicho índice es construido con base a sondeos y encuestas que buscan medir, más que todo la percepción del soborno en el sector público. Quienes realizan los sondeos y encuestas así como los encuestados son usualmente empresarios e instituciones no latinoamericanas. Un mayor índice implica una menor percepción de la corrupción; el máximo es 10.

El valor del índice, independientemente del año considerado, indica que El Salvador, al igual que la mayoría de países de América Latina, es percibido como un lugar con altos niveles de corrupción. De 1998, cuando el país fue incluido en la base de la encuesta, hasta 2000, el valor del índice estuvo mejorando. Luego comenzó a disminuir, reportando en 2002 un valor incluso inferior al registrado en 1998.

En cuanto a la confianza y aprobación de la administración gubernamental, un in-

Cuadro 9.7

Porcentaje de hogares que tienen servicios básicos. Años 1993-2002.

Servicio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Diferencia porcentual 1993/02 ^{1/}
1 Agua por cañería (incluye chorro público)	55	58	59	62	66	66	66	73	76	76	21
2 Teléfono fijo en el hogar	12	15	18	20	21	22	27	33	37	38	26
3 Electricidad en la vivienda	72	75	77	78	80	82	79	80	82	82	10
4 Recolección desechos en la vivienda	..	..	..	..	..	49	48	49	52	53	4
5 Municipios con acceso pavimentado	..	..	..	44	48	52	57	62	68	74	31
6 Tasa bruta educación básica	86	86	89	95	98	96	97	97	98	100	13
7 Tasa bruta educación media	30	31	34	34	37	35	35	38	38	40	11
8 Salud inmunización completa < 5 años	75	76	77	77	78	79	79	80	81	81	6
9 Vivienda aceptable(TV-DV)	43	48	49	52	55	57	59	63	65	67	23
10 PEA con seguridad social % ISSS	32	34	32	31	33	36	41	39	38	39	6
Promedio Simple Acceso a Servicios	51	53	54	55	57	57	59	61	64	66	15

Nota: 1/El cambio corresponde únicamente al período transcurrido entre el primero y el último año para el que se presenta información. Fuentes: 1,3,4 y 9 EHPM; 2 con base a datos de SIGET y EHPM, 8 FESAL; 6 y 7 MINED; 10 ISSS; 5 estimación propia. El promedio sólo hace referencia a los datos disponibles que aparecen. Algunos de los valores han sido interpolados.

dicador comparativo es el que se extrae de la encuesta Latinobarómetro. La información correspondiente al año 2002 estaría indicando que los niveles de confianza y aprobación con que cuenta el gobierno de El Salvador son bajos en términos absolutos y un poco inferiores tanto al promedio de los países centroamericanos, como al promedio de todos los países de América Latina (Cuadro 9.9).

FACTORES DETERMINANTES DE LA GOBERNABILIDAD

Ciudadanía: cultura cívica, organización y participación

El factor determinante de la gobernabilidad a largo plazo es la ciudadanía expresada por el ejercicio efectivo de los derechos y deberes políticos, así como por la forma en que los valores y prácticas afines se reproducen y amplían constantemente en la sociedad. La ciudadanía y sus organizaciones son el elemento dinámico principal en el desarrollo de un estado democrático.

La cultura cívica de un país puede ser analizada a través de aspectos diversos tales como: a) El significado que tenga para la ciudadanía la democracia, los valores que le representan, y la disposición que tenga de ejercer acciones de contraloría social sobre sus funcionarios; b) la calidad del sistema de partidos políticos, especialmente en cuanto a sus programas y desempeño; c) el acceso y libertad de información vigente; d) la calidad fiscalizadora de los medios de comunicación; e) la capacidad de reproducción de los valores y prácticas democráticas en las principales instituciones de socialización y formación ciudadana.

Respecto a la cultura democrática en la ciudadanía salvadoreña, ante la pregunta abierta de Latinobarómetro en el 2002 sobre “¿Qué significa la democracia?”, El Salvador se colocó en el segundo lugar en América Latina; los encuestados no lograron asociar la democracia con algo que se expresara espontáneamente o de forma concreta (Cuadro 9.10).

Cuadro 9.8

Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	5.2	3.4	2.8	3.0	3.0	3.5	3.5	2.8
Bolivia	..	3.4	2.1	2.8	2.5	2.7	2.0	2.2
Brasil	2.7	3.0	3.6	4.0	4.1	3.9	4.0	4.0
Chile	7.9	6.8	6.1	6.8	6.9	7.4	7.5	7.5
Costa Rica	..	..	6.5	5.6	5.1	5.4	4.5	4.5
Colombia	3.4	2.7	2.2	2.2	2.9	3.2	3.8	3.6
Ecuador	..	3.2	..	2.3	2.4	2.6	2.3	2.2
El Salvador	..	..	..	3.6	3.9	4.1	3.6	3.4
Guatemala	..	..	..	..	3.2	..	2.9	2.5
Honduras	..	..	..	1.7	1.8	..	2.7	2.7
México	3.2	3.3	2.7	3.3	3.4	3.3	3.7	3.6
Nicaragua	..	..	..	3	3.1	..	2.4	2.5
Panamá	..	..	..	..	..	..	3.7	3.0
Paraguay	..	..	..	1.5	2	..	..	1.7
Perú	..	..	..	4.5	4.5	4.4	4.1	4.0
Rep. Dominicana	..	..	..	..	..	..	3.1	3.5
Uruguay	..	..	..	4.3	4.4	..	5.1	5.1
Venezuela	2.7	2.5	2.8	2.3	2.6	2.7	2.8	2.5

Nota: “..” No evaluado.

Fuente: Tomado de sitio Web de Probidad El Salvador.

Cuadro 9.9

Confianza y aprobación del Gobierno. Año 2002. (En porcentajes)

País	Confianza	Aprobación
Nicaragua	59	84
México	26	47
Bolivia	25	42
Honduras	43	57
El Salvador	22	35
Panamá	11	23
Brasil	24	34
Costa Rica	42	52
Argentina	10	14
Venezuela	48	51
Ecuador	29	30
Chile	48	49
Guatemala	11	12
Uruguay	36	30
Paraguay	10	5
Colombia	16	13
Perú	23	23
Total Sur América	28	32
Total Centroamérica	32	44
Total Latinoamérica	29	36

Fuente: Latinobarómetro 2002.

Cerca de la mitad de la población (46%) no respondió o simplemente afirmó no saber. Este resultado puede asociarse con el bajo nivel de preferencia por la democracia expresado por la población (Cuadro 9.2). Dificilmente se va a apoyar un sistema que no significa nada. Este nivel de cultura democrática es uno de los factores que más desafían la gobernabilidad democrática en El Salvador.

El evidente déficit de cultura cívica democrática que existe en El Salvador hace pensar que el autoritarismo, en un eventual retorno bajo nuevas formas, podría encontrar un caldo de cultivo para su desarrollo y rápida expansión. A la vez, se vincula con los bajos niveles de confianza en los partidos políticos y sobre su desempeño, expresado especialmente en la Asamblea Legislativa. De forma consistente, en todas las encuestas de opinión, los partidos políticos y la Asamblea Legislativa aparecen calificados en El Salvador con los menores niveles de confianza institucional (Cuadro 9.11). Sin embargo, es de hacer notar que algo similar ocurre en el resto de países de América Latina.

Contradictoriamente, en todos los países, mucha gente que no expresa confianza en los partidos políticos sí afirma que no puede haber democracia sin ellos, señalando así mucha más confianza en el concepto que en los practicantes actuales (Cuadro 9.12).

El papel jugado por los partidos políticos y la Asamblea Legislativa tiene un impacto determinante sobre la valoración de la democracia y la formación de la cultura cívica de los pueblos. En tal sentido, su pobre desempeño sería uno de los factores que explica el escaso apoyo al sistema democrático, la escasez de cultura cívica y el pobre estado de la gobernabilidad en El Salvador. Ello también explica porqué la modernización del sistema político electoral ha sido insistentemente planteada como una necesidad urgente para enfrentar los retos y desafíos para el desarrollo humano en estos tiempos de globalización (CND, 1999; PNUD, 2001; y Pleitez, 2002).

Contrariamente a lo que ocurre con los partidos políticos y la Asamblea Legislativa, los medios de comunicación son calificados regularmente entre las instituciones más confiables en el país, por la población, lo cual está vinculado al desar-

rollo del periodismo investigativo, al mayor espacio asignado a los programas de opinión y al innegable avance que se ha tenido en los diferentes medios en cuanto a su independencia frente al gobierno. Esto ha tenido un impacto en doble sentido con respecto a la cultura democrática. Por un lado, ha contribuido a desarrollar un espíritu más crítico en la población y, por el otro, ha puesto en evidencia las prácticas tradicionales de la elite política, generando desconfianza hacia las instituciones democráticas tradicionales.

El fenómeno es riesgoso para el sistema democrático, porque puede generar una cultura contra la participación política y las instituciones más importantes o vinculadas a ella, como son la Asamblea Legislativa y los partidos políticos. Los medios de comunicación son, sin lugar a dudas, una institución clave para la democracia, pero ésto mismo implica a la vez un desarrollo ético y profesional y la vigilancia de su desempeño. El Código de Ética formulado recientemente por la Asociación de Periodistas de El Salvador, junto a la integración de un Tribunal de Ética constituyen dos pasos importantes en esa dirección.

Pese a los innegables avances experimentados por el país en materia de libertad de prensa, es de hacer notar que los principales medios de comunicación, especialmente en lo que se refiere a prensa escrita y televisión, son percibidos internacionalmente como bastante conservadores.⁷ A lo anterior habría que agregar que, según información procesada por la Universidad Tecnológica (UTEC, 2003) existe una tendencia marcada de algunos periódicos a brindar una mayor cobertura al partido de gobierno durante los períodos electorales, en una relación mayor de 10 a 1 sobre los otros partidos.

El otro lado de la moneda de la libertad de información, es el acceso a la información pública. En este punto El Salvador presenta un gran déficit. No existe una legislación que regule esta temática, sino más bien leyes que la penalizan.

La sociedad civil, por su parte, cuenta con pocos observatorios y estructuras que le permitan llevar un control sobre la gestión pública. El control ciudadano y el acceso a información pública son básicos para el

Cuadro 9.10
¿Qué significa la democracia? Año 2002.
(En porcentajes)

País	No saben	No responde	Total sin respuesta
Brasil	59	4	63
El Salvador	41	5	46
Colombia	40	4	44
Guatemala	36	7	43
Honduras	21	14	35
Perú	27	9	36
Bolivia	29	5	34
Panamá	15	6	31
Ecuador	18	8	26
Chile	18	6	24
Paraguay	19	2	21
Costa Rica	16	3	19
Uruguay	12	6	18
México	10	5	15
Argentina	10	2	12
Venezuela	12	1	13

Fuente: Latinobarómetro 2002

Cuadro 9.11
Confianza en instituciones y organizaciones salvadoreñas.
Año 2003. (En porcentajes)

Institución	Nivel de Confianza				
	Mucha	Algo	Poco	Nada	No sabe
Iglesia Católica	49.9	13.0	18.0	18.1	1.1
Medios de Comunicación	29.6	34.5	29.2	6.6	---
Iglesias evangélicas	25.2	14.4	19.6	36.3	4.5
Fuerza Armada	22.7	29.3	25.9	20.4	1.6
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	18.9	29.2	31.5	17.8	2.4
Alcaldía local	18.8	27.4	33.7	20.0	---
Policía Nacional Civil	13.3	33.9	40.4	12.4	---
Fiscalía General de la República	13.3	30.6	35.5	18.1	2.6
Gobierno Central	11.6	25.2	29.3	33.9	---
Corte Suprema de Justicia	10.1	31.8	35.5	20.0	2.6
Tribunal Supremo Electoral	9.8	28.7	33.3	25.9	2.3
Tribunales de justicia	7.7	25.1	41.8	23.1	2.3
Asamblea Legislativa	3.3	15.8	34.1	45.8	1.0
Partidos políticos	2.3	8.5	28.9	60.3	---

Nota: Las instituciones están ordenadas por su frecuencia de mención al nivel de mucha confianza.

Fuente: Tomado de Santacruz (2003).

Cuadro 9.12

Actitudes hacia los partidos políticos. Año 2002. (En porcentajes)

País	Confianza en los Partidos Políticos ^{1/}	“No puede haber democracia sin partidos políticos” ^{2/}	Diferencia
Costa Rica	24	75	+51
Argentina	4	52	+48
Uruguay	28	74	+46
México	12	56	+44
Perú	13	57	+43
Bolivia	9	52	+43
Nicaragua	16	58	+42
Chile	12	53	+41
Guatemala	8	45	+37
Venezuela	19	55	+36
Paraguay	7	43	+36
Panamá	16	51	+35
El Salvador	16	50	+34
Honduras	22	56	+34
Brasil	13	46	+33
Ecuador	7	29	+22
Colombia	10	29	+19
Total Suramérica	12	50	+38
Total Centroamérica	17	56	+39
Total Latinoamérica	14	52	+38

Fuente: Latinobarómetro 2002

funcionamiento de la democracia y la gobernabilidad. Los observatorios ciudadanos⁸ son un fenómeno reciente en El Salvador, y apenas están iniciando esta labor.

Por último están las entidades clave que reproducen los valores democráticos por medio de sus prácticas institucionales y organización interna. Usualmente las prácticas democráticas en las escuelas, gremios (laborales, patronales, profesionales), partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, se convierten en fuentes de irradiación y formadoras de cultura cívica democrática.

En El Salvador han existido avances hacia una cultura democrática al interior de los partidos políticos para elegir sus candidatos y autoridades. Sin embargo, han sido iniciativas particulares y espontáneas más que el resultado de un proceso institucionalizado. En los gremios y organizaciones de la sociedad civil, no existe una práctica de vigilancia y supervisión de cumplimien-

to de estatutos para la elección de autoridades y resolución de conflictos. No existe una práctica estandarizada y dirigida en las escuelas para elecciones estudiantiles y programas de educación cívica actualizados. Los institutos electorales suelen ser responsables de la difusión de la cultura cívica. En El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral es una de las instituciones que menos confianza genera en la ciudadanía (Cuadro 9.11), especialmente debido a la representación partidaria de la mayoría de sus miembros y al sistema de cuotas y de reparto de plazas que existe en su interior.

Desarrollo de la institucionalidad democrática

El segundo factor que determina e incide en la gobernabilidad es la obsolescencia e insuficiencia de la institucionalidad democrática ante las necesidades de desarrollo de la sociedad. La dinámica de la sociedad impone un ritmo de transformación constante a la estructura institucional para captar las nuevas necesidades y

enfrentar los desafíos globales del país. El desarrollo de esta institucionalidad apunta a adecuar la relación entre gobernantes y gobernados, a afinar el control y balance horizontal entre órganos del Estado, a mejorar el nivel del estado de derecho para aumentar la seguridad del imperio de la ley, a acercar la administración de los servicios a los clientes ciudadanos, a volver más transparente la gestión pública por un adecuado sistema de rendición de cuentas, a desarrollar nuevas instancias institucionales que respondan a nuevas realidades y grupos emergentes, y a dar un sentido de inclusión en las decisiones y no de exclusión y marginación.

El desarrollo de la institucionalidad democrática no sólo tiene relación con la gobernabilidad, sino también con el desarrollo económico. Recientes investigaciones han demostrado que la débil institucionalidad estatal es el factor que genera mayor incertidumbre para los agentes privados y constituye la principal causa del rezago económico de América Latina en comparación con el este de Asia y los países desarrollados.

En última instancia, el desarrollo de la institucionalidad democrática tiene como objetivo crear certidumbre tanto entre los agentes privados en el ámbito económico como entre los ciudadanos en el ámbito político, por medio de la predictibilidad, la transparencia y las reglas claras a la cual están sometidos los agentes públicos y privados. La débil institucionalidad se relaciona con la posibilidad que grupos de interés obtengan rentas y privilegios a costa del desarrollo nacional.

En El Salvador existe evidencia en el sentido que la falta de desarrollo de la institucionalidad democrática y el estancamiento de los partidos políticos constituyen la causa principal del creciente distanciamiento entre gobernantes y gobernados.

En el país hay por lo menos tres iniciativas ciudadanas que han estado haciendo propuestas para modernizar la arquitectura política del régimen democrático: el Movimiento Independiente de Reforma Electoral, el Consorcio de ONG de Educación Cívica y el Núcleo Dinamizador del Plan de Nación. Las tres iniciativas han coincidido en identificar las causas institucionales generadoras de gobernabilidad en el largo plazo. Los cinco siguientes problemas y

sus propuestas resumen los análisis contenidos en los documentos generales de dichas instituciones.

1. Representatividad en la Asamblea Legislativa

La población no se siente identificada con la Asamblea Legislativa. No ven en los diputados y diputadas a sus representantes y perciben que estos más bien representan intereses personales o los del partido político al que pertenecen. El sistema actual de circunscripciones no vincula al diputado con su población, generando problemas no solo de representatividad, sino que de rendición de cuentas, evaluación y renovación. El diputado rinde cuentas a su partido que es en última instancia quien lo elige como candidato. Lo que se busca es la reconstrucción de una relación firme entre diputado y población. Esto permitiría que el representante se convierta en un sujeto que se guía por los mandatos o necesidades de sus electores y no por las instrucciones de su partido. Esta propuesta busca que los electores tengan mecanismos y procedimientos efectivos para relacionarse con sus representantes, “tiende a aumentar el poder y la legitimidad de los representantes, así como el reconocimiento de quienes los eligieron” (Especialistas de Temas Claves para el Plan de Nación, 2002). Sobre esta base es que se ha propuesto un sistema mixto de circunscripciones plurinominal con uninominal, a fin de guardar la complementariedad entre la participación de las minorías a través de un sistema proporcional con las circunscripciones uninominales⁹. Al final, lo que se pretende es que la ciudadanía sepa quién es el representante con el cual podrá estar en contacto y al cual le podrá exigir una rendición de cuentas sobre su desempeño en la Asamblea. Por el otro lado, el diputado sabrá también de quien depende su elección, y a quien debe de representar. Esto permitiría aumentar el prestigio, la confianza y la legitimidad de los diputados y de la propia Asamblea Legislativa, así como de los partidos políticos, incrementando el nivel de gobernabilidad.

2. Representatividad en los concejos municipales

En los concejos municipales no existe ni representación proporcional, ni representación distrital o territorial de los electores. El espacio local es el espacio privilegiado del desarrollo de la cultura de participación

El desarrollo de la institucionalidad democrática tiene como objetivo crear certidumbre tanto entre los agentes privados en el ámbito económico como entre los ciudadanos en el ámbito político, por medio de la predictibilidad, la transparencia y las reglas claras.

democrática. Crear este espacio de diálogo político entre las diferentes partes en el ámbito local podría generar en el largo plazo una cultura de respeto y de tolerancia hacia las diferentes posiciones, y contribuiría a la búsqueda de acuerdos que establezcan la función de gobierno. En una primera instancia, se busca al menos la representación proporcional en los concejos municipales, para luego pasar a una combinación con participación territorial. Una práctica de esta naturaleza contribuiría además de desarrollar la cultura democrática, a mejorar los niveles de transparencia en la administración municipal, a evitar la corrupción y a promover más efectivamente el desarrollo local.

3. Separación horizontal y vertical de poderes

El siglo XVIII vio grandes avances en el desarrollo de la teoría de la separación de poderes, su balance y control cruzado para una autorregulación del Estado y el sostenimiento de la democracia. Fue la respuesta a la paradoja infinita de quien “controla al controlador.” El sistema del Estado se autocontrola por medio de la separación de poderes, un sistema cruzado de vetos, controles y ratificaciones.

En El Salvador en esta materia existen tareas pendientes de separación de poderes como la separación de las funciones jurisdiccionales de las contralorías, que se dan actualmente mezcladas en la Corte de Cuentas de la República; la separación del Ejecutivo de las superintendencias como entidades de control de agentes privados; y la separación del Ejecutivo de las funciones de defensa del consumidor y su traslado o conversión en procuraduría. Similar situación ocurre en el Tribunal Supremo Electoral. En estas entidades el problema es que se da una mezcla en que los actores y funcionarios son jueces y partes. Esta dualidad de funciones hace que las decisiones sean cargadas por los intereses de turno, lo cual genera hacia las instituciones públicas desconfianza e incertidumbre entre los ciudadanos y los inversionistas. En definitiva, son factores estructurales e institucionales de la ingobernabilidad.

Si el siglo XVIII fue el siglo del desarrollo de la separación horizontal de poderes, el siglo XIX lo fue para la separación vertical.

Apunta a una mayor distribución del poder en el espacio, a su descentralización y a los beneficios ampliamente demostrados al respecto. Ambas dimensiones de la separación de poderes son componentes de la teoría sobre el régimen democrático y la gobernabilidad. En El Salvador, existen en la actualidad dos niveles reales de gobierno, el nacional y el municipal. Una de las fuentes constantes de conflictos al interior del Estado salvadoreño es la falta de delimitación y ejecución efectiva de competencias entre ambos niveles. Y este conflicto, en lugar de disminuir, se irá incrementando en la medida que los gobiernos locales se van fortaleciendo y se van asociando en unidades microregionales. El desmontaje de la actual estructura centralizada ejecutiva de gobierno, y su transformación por medio de un plan efectivo de descentralización, es la única forma de generar gobernabilidad en este punto, transfiriendo competencias y recursos que permitan que los servidores públicos estén más cerca de quien es el destinatario del servicio. El control social es más efectivo en la medida que el funcionario está más cerca de los ciudadanos.

4. El fortalecimiento de los órganos de control

La incertidumbre institucional y la inseguridad jurídica, es decir la percepción que en El Salvador no se cumplen las leyes, es uno de los mayores obstáculos no sólo para la gobernanza sino para la inversión y el desarrollo humano. No es que no hay leyes –existen éstas hasta de forma redundante y contradictoria. Es que no se cumplen. En las evaluaciones a finales de los noventa sobre las reformas del Estado y los órganos judiciales que se hizo en los ochenta y noventa, se ha identificado el papel protagónico de los órganos contralores para el buen funcionamiento no sólo del Estado sino de toda la sociedad (Duce, 1999). En la concepción moderna sobre reforma del Estado como sistema, la naturaleza del Ministerio Público y las Superintendencias es la de órganos de control del cumplimiento de la ley para posibilitar la seguridad jurídica. En un sistema, los mecanismos de control posibilitan el respeto a la norma, el encauzamiento de las actividades y procesos, de forma que sea posible su funciona-

En El Salvador existen tareas pendientes de separación de poderes como la separación de las funciones jurisdiccionales de las contralorías, que actualmente da una mezcla en que los actores y funcionarios son jueces y partes.

miento. Cuando la función de control es débil, la norma no tiene valor, dando lugar a la desarticulación de los elementos del sistema, y en el caso del Estado del orden público.

El órgano contralor como un poder fundamental al nivel de los tres tradicionales es una proposición moderna en el desarrollo sobre la teoría clásica de la estructura y órganos del Estado; ha sido un aporte de finales del siglo XX. La generación de nuevos entes como la Procuraduría de Defensa del Consumidor, la reestructuración de la Corte de Cuentas y su transformación en una contraloría, la consolidación de las cinco superintendencias y su independencia del Órgano Ejecutivo, y por último la consolidación de todos los órganos de control (procuradurías, fiscalía, superintendencias) en un solo ente colegiado, buscan insertar en el debate de la reforma del Estado la importancia de la norma y la seguridad jurídica, como desafíos centrales de la gobernabilidad y el desarrollo humano en América Latina.

5. Sistema de rendición de cuentas y acceso a información pública

En la concepción de separación de poderes existen sistemas cruzados de rendición de cuentas, en el cual los órganos se controlan entre sí, y están obligados mutuamente a presentar informes anuales, para que, de esa manera, el pueblo tenga acceso sistemático a información que le permita evaluar la función pública de los diferentes Órganos. El sistema cruzado de rendición de cuentas entre Órganos no funciona en El Salvador, donde es de carácter formal y minimalista. Tampoco existe legislación sobre acceso a información pública —al contrario, existe una legislación que lo penaliza, y más aún hay propuestas de ley que restringirían los pocos espacios de acceso actuales. Las propuestas existentes en esta materia se concentran en tres puntos: a) crear un sistema vigoroso de rendición de cuentas entre órganos de gobierno con audiencias públicas; b) promover una ley de acceso a información pública que transparente la función pública (por ejemplo, publicar las cuentas rendidas en el sitio Web de la Corte de Cuentas); c) incrementar los controles públicos a la administración de los recursos municipales, en vista del aumento de los fondos transferidos. Estos tres puntos de transparencia son clave para el incremento de la confian-

za en el gobierno, la disminución de la corrupción e incremento en general de la gobernabilidad.

6. El Instituto Nacional Electoral

Una cultura cívica activa en la ciudadanía es fundamental para la gobernabilidad democrática. En el largo plazo la gobernabilidad es posible si existen ciudadanos celosos de la defensa de sus derechos y escrupulosos en el cumplimiento de sus obligaciones, seguros y legalmente facultados ante el funcionario. El desarrollo de esta cultura democrática de forma transversal en toda la sociedad debería de ser una de las principales responsabilidades de un moderno Instituto Nacional Electoral.

Para ello, el nuevo Instituto debería de concentrar su trabajo en elevar el conocimiento científico de la sociedad sobre la democracia, desarrollar campañas de valores cívicos, coordinar esfuerzos para incentivar el desarrollo de prácticas democráticas en las principales instituciones reproductoras del comportamiento y las ideas, y no solamente en el evento electoral.

La creación de un moderno Instituto Nacional Electoral, con nuevos objetivos, marco filosófico, forma de elección de autoridades, separación de sus funciones jurisdiccionales y sobre todo la “ciudadanización” de su personal, es básico para establecer una nueva institucionalidad en una de las entidades clave para la legitimidad y la cultura democrática.

7. Consejos sectoriales de resolución de conflictos y de políticas públicas

La conflictividad sectorial, y la incertidumbre institucional hacia el futuro tienen como base la insuficiencia u obsolescencia del régimen, al no desarrollar una nueva institucionalidad que procese el conflicto y que dé garantías de estabilidad a los agentes políticos y económicos. Esto significa, a la vez, un cambio de referencia de la posición del gobierno, donde no se identifica con un sector o grupo específico, sino que reconoce la diversidad de intereses sectoriales y el conflicto entre estos intereses como parte de la normalidad social y económica. En este marco, el Estado juega el rol de coordinador, garante y supervisor del cumplimiento de acuerdos.

El Estado en la sociedad moderna está llamado a cumplir una función integradora entre las diferentes fuerzas sociales y

El sistema cruzado de rendición de cuentas entre Órganos no funciona en El Salvador, donde es de carácter formal y minimalista. Tampoco existe legislación sobre acceso a información pública, al contrario, existe una legislación que lo penaliza.

económicas, con el fin de crear un ambiente fértil para la actividad productiva y social, que incremente tanto la competitividad como la gobernabilidad. El cumplimiento de esta función y la creación de este ambiente favorable es una cuestión no sólo de sostenibilidad política, sino de sobrevivencia en el plano internacional. Gobernabilidad y competitividad en este punto se suman como necesidad para la creación de entidades de coordinación sectoriales y de formulación de políticas.

La competitividad de una nación es el resultado de cómo están articulados, coordinados y combinados los factores productivos de la sociedad que permiten que se genere una relación de sinergia global, que vuelva a la nación en su conjunto, y a cada elemento en particular, más productiva que sus competidores externos. Este tipo de competitividad no es producto de factores o agentes aislados, sino de la capacidad de coordinación de sectores y procesos para identificar áreas prioritarias para la inversión del Estado en elementos catalíticos que crean condiciones altamente fértiles para la actividad social e inversión empresarial. La creación de este ambiente fértil para la inversión, la investigación, la educación y para vivir, es decir, de la creación de una nueva calidad de país, es producto de esa nueva institucionalidad coordinadora y descentralizada.

Consejos sectoriales de este tipo, donde participan representantes de los distintos grupos de interés, existen en casi todos los países desarrollados y han jugado un papel crucial en la formulación de políticas públicas que al estar provistas de un nivel mínimo de constancia, eliminan la incertidumbre para los inversionistas.

Modelo socioeconómico: inclusión y equidad

Un modelo económico, o el comportamiento de la economía y de las instituciones sociales se convierte en un factor de gobernabilidad en la medida que generan inclusión social, integración humana y sentido de equidad. Por el contrario la exclusión de grupos y sectores, la desintegración de las instituciones familiares y terciarias, y la falta de equidad genera conflictos, recelos y en largo plazo ingobernabilidad.

Durante los últimos años en El Salvador ha habido progresos especialmente en cuanto a la disminución de la pobreza,

mejoras en la inclusión territorial por medio del desarrollo de una mejor conectividad¹⁰ y en la calidad y cobertura de los servicios municipales. Sin embargo, existen cuatro procesos que generan desintegración y exclusión y que tienen un gran potencial de generar ingobernabilidad a diferentes plazos:

- Desintegración y exclusión social: violencia social, familiar y pandillas.
- Exclusión territorial: estancamiento y crisis del interior.
- Incremento de la desigualdad social.
- Inequidad de género.

Desintegración y exclusión social: la violencia social, familiar y las maras.

Existen aspectos del modelo que generan elementos de ingobernabilidad. Las remesas familiares (casi US\$ 2,000 millones en 2002) que son fundamentales para el equilibrio macroeconómico y las cuentas externas, se han sustentado en una constante expulsión de la población, aún después de los Acuerdos de Paz.

El fenómeno migratorio ha estado en la base de la desintegración de la estructura familiar y del surgimiento de nuevas entidades integradoras en el ámbito de las comunidades y barrios. Al desintegrarse la familia y ante la ausencia de mecanismos compensadores, han surgido y se han expandido las maras y la delincuencia, como parte consustancial de un modelo económico fundamentado en la necesidad creciente de remesas familiares (Umaña, 1998).

En esto también tienen responsabilidad ciertos organismos multilaterales, los cuales al presionar por reducir el apoyo a la educación media y superior, bajo el argumento que había que focalizar los escasos recursos hacia la educación básica, contribuyeron a generar desequilibrios en la continuidad del flujo escolar. A finales de los años 1980 e inicio de los 1990, un joven de quince años de edad en El Salvador, en un pueblo del oriente del país o en una colonia de Soyapango, con frecuencia se encontraba sin padres, viviendo con sus abuelos, sin posibilidad de continuar sus estudios, sin posibilidades de empleo y sin mayores opciones de entretenimiento u ocupación. Esto ocurría, especialmente, en urbanizaciones que irrespetaron los reglamentos básicos de equipamiento res-

La competitividad de una nación es el resultado de cómo están articulados, coordinados y combinados los factores productivos de la sociedad que permiten que se genere una relación de sinergia global, que vuelva a la nación en su conjunto, y a cada elemento en particular, más productiva que sus competidores externos.

pecto a parques y zonas verdes. La única oportunidad de socialización eran los grupos de amigos en la colonia, a los cuales se integraban jóvenes expulsados de los Estados Unidos (Umaña, 1998).

A este contexto se sumo luego la delincuencia social organizada y el narcotráfico, generando un clima de violencia e inseguridad que además de ser un factor de ingobernabilidad, se ha convertido en uno de principales obstáculos para la inversión y el desarrollo.

Dado que la dinámica de las migraciones difícilmente se podrá detener mientras no exista suficiente empleo en el país, el único camino que ofrece resultados prometedores a largo plazo parece ser la recuperación de la importancia asignada a la educación media y la creación de centros de artes y oficios. Sin la inclusión de elementos de este tipo, cualquier estrategia orientada a frenar el crecimiento de las maras y prevenir la delincuencia tiene pocas posibilidades de éxito.

Exclusión territorial: estancamiento y crisis del interior

Parte de la reducción de la pobreza registrada oficialmente en el país se debe a que los precios de los bienes incluidos en la canasta básica de alimentos aparentemente han disminuido (ver Cuadro 2.18 Capítulo 2). La explicación de ello parece estar relacionada con la política comercial aplicada a esos mismos productos básicos, ya que la mayoría de ellos pueden ser importados pagando aranceles que no compensan los subsidios que otorgan a sus productores los países exportadores. Ese comportamiento de los precios de los alimentos incluidos en la canasta básica, unido a la drástica caída de los precios internacionales del café, ha causado la ruina de muchos agricultores y mantiene a la agricultura hundida en la mayor y más prolongada crisis de toda su historia.

Fuera del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), y otros seis conglomerados urbano-industriales,¹¹ el resto —92% de los municipios— tiene una economía básicamente agropecuaria. La crisis del sector agropecuario y la centralización de la infraestructura, junto con las ventajas comparativas en San Salvador, hacen que el interior se encuentre en una crisis endémica desde antes del estallido del conflicto

armado. Se sobrevive básicamente por la actividad comercial que generan las remesas del exterior.

Esto incentiva la migración hacia el AMSS, creando una diversidad de factores externos negativos que afectan la gobernabilidad en diferentes ámbitos: espacial, ambiental, económico social y político. De ahí la urgencia que tiene el país de diseñar y concertar una política agresiva de desarrollo económico local, que se articule con un plan de inversiones territoriales, un plan de descentralización y una estrategia de reactivación agropecuaria y revalorización de los espacios rurales

Incremento de la desigualdad social

En la historia, la fuente de las grandes insurrecciones no ha sido la riqueza o la pobreza por sí misma, sino la desigualdad. Así mismo, este factor ha venido a desequilibrar a sociedades democráticas que han devenido en dictaduras. Esto no es nuevo. Ya en el siglo XIII historiadores del mundo árabe prevenían contra la desigualdad como fuente de insurrección e intranquilidad de gobiernos bien establecidos.

El Salvador no solamente se caracteriza por presentar niveles de desigualdad en la distribución del ingreso más altos que el promedio mundial (aunque similares al promedio de América Latina), sino también porque estos tienden a crecer (ver Cuadro 2.22 y Gráfica 2.5 Capítulo 2). Atender este problema, por consiguiente, debe ser un punto clave para mejorar las condiciones de gobernabilidad del país.

Inequidad de género

En El Salvador fue hasta el año 1953 cuando las mujeres ejercieron sus derechos ciudadanos, votando por primera vez. Cincuenta años después, el avance logrado ha sido raquítrico en la equiparación efectiva de los derechos ciudadanos, expresado en el acceso a los puestos claves de los órganos constitucionales de gobierno. Las posiciones desde las que se controla el poder siguen estando predominantemente en manos masculinas. Sólo el 10.7% de los diputados, el 12% del Consejo de Ministros, el 6.5% de los alcaldes y el 13% de la Corte Suprema de Justicia son mujeres (Cuadro 9.14). Esto refleja la gran brecha en equidad de género que falta por corregir en El Salvador.

La dinámica de las migraciones difícilmente se podrá detener mientras no exista suficiente empleo en el país, el único camino que ofrece resultados prometedores a largo plazo parece ser la recuperación de la importancia asignada a la educación media y la creación de centros de artes y oficios.

Sus fortalezas profesionales, la mayor empatía y su inclinación a la búsqueda del consenso y a evitar el conflicto, hacen de la mujer un ingrediente catalizador en la generación de la gobernabilidad democrática. Superar el actual déficit de equidad de género constituye, por lo tanto uno de los principales retos para el fortalecimiento de los diferentes componentes de la gobernabilidad.

GLOBALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

En el mercado mundial la competitividad, la calificación de riesgo, reservas internacionales netas y el déficit fiscal se han convertido en palabras clave para entender la capacidad de navegación y estabilidad de un país. Pero estas variables económicas e internacionales tienen en su corazón como factor explicativo los propios elementos políticos de la gobernabilidad democrática.

La globalización como tal no es un factor, más bien sus efectos negativos sobre el país expresan la propia vulnerabilidad política interna de El Salvador al navegar en el mercado mundial. La globalización sólo puede ser una amenaza en relación

con nuestra vulnerabilidad y nuestra disposición al cambio.

Existen tres indicadores en el plano internacional que dan relevancia o colocan la gobernabilidad y sus componentes como ejes centrales de la relación e inserción con la economía internacional. Estos son el índice de competitividad, la calificación de riesgo país, y la inversión externa e interna en el país.

Gobernabilidad y Competitividad

Competitividad se podría definir como las ventajas internas o características de una economía que le permiten competir con otros en el mercado, para mantener un equilibrio y ritmo adecuado de intercambio y crecimiento económico.

Desde hace mucho tiempo es conocido que detrás de la competencia de los productos y las empresas en el mercado mundial están realmente compitiendo los ambientes institucionales o entornos tecnológicos y económicos en los cuales están insertos, que les permiten externalidades, redes y sinergia que los vuelven competitivos. Por muy moderna que sea una empresa, difícilmente puede competir si se inserta en un entorno institucional

Cuadro 9.14
Participación de mujeres en puestos clave del Gobierno (En porcentajes)

		Total	Mujeres	% Mujeres	
1	Órgano Legislativo 2003-2006	Directiva Asamblea	11	2	18.2%
		Diputados	84	9	10.7%
2	Órgano Ejecutivo 2003	Consejo de Ministros	25	3	12.0%
		Instituciones Autónomas	22	2	9.1%
3	Órgano Judicial 2003	Corte Suprema de Justicia	15	2	13.3%
		Judicatura (2000)	574	227	39.5%
4	Ministerio Público 2003	3	1	33.3%	
5	Tribunal Supremo Electoral 2003	5	0	0.0%	
6	Corte de Cuentas 2003	3	0	0.0%	
7	Municipalidades 2003-2006	Alcaldes	262	17	6.5%
		Concejales Municipales	2892	568	19.6%
		Total	3896	831	

Fuente: Elaboración propia con base a diferentes fuentes. La directiva de la Asamblea está compuesta de 11 miembros pero existen 3 vacantes; el Consejo de Ministros incluye 11 Ministros y 14 Viceministros. Las Instituciones autónomas que se investigaron son las que aparecen en la página Web de La Presidencia de la República. La judicatura se tomó de Unidad de Presupuesto de la CSJ. Noviembre de 2000. Los datos de municipalidades tomados de página Web de COMURES y los concejales municipales incluye alcaldes, síndicos y regidores propietarios y suplentes.

débil, con bajo nivel del recurso humano, o condiciones de infraestructura pobres como las del departamento de Morazán. Para medir los niveles de competitividad en la globalización, el Foro Económico Mundial ha creado el Índice de Competitividad Global que mide los factores que contribuyen al crecimiento económico, entendido este crecimiento como expansión del capital físico, o del Producto Interno Bruto. Este Índice abarca tres componentes o subíndices: el subíndice de tecnología, el subíndice de estabilidad macroeconómica y el subíndice de la calidad de las instituciones (ver Cuadro 4.4 Capítulo 4). Para los efectos de este capítulo, este último es el más importante, por cuanto incluye aspectos tales como la independencia entre los órganos del Estado, el predominio del estado de derecho, la transparencia y probidad de la administración, que son elementos determinantes de la gobernabilidad. El hecho que el país ocupe en este subíndice la posición 48 entre 80 países incluidos en la clasificación estaría indicando claramente el impacto negativo ejercido sobre la competitividad del país por los problemas relacionados con la gobernabilidad.

Calificación de riesgo país

En junio del 2003 los calificadores de riesgo han estado considerando para sus evaluaciones la incertidumbre que generarán las elecciones del próximo año 2004. Por ejemplo Bear, Stearns & Co.: “La presión reciente sobre el precio de los bonos de El Salvador ha sido el resultado del sobrecalentamiento en las ventas locales por la preocupación del deterioro de las perspectivas políticas del país, con el FMLN ganando terreno sobre ARENA hacia las elecciones presidenciales en marzo del 2004, como se evidenció por la fuerte demostración del FMLN en las elecciones de marzo del 2003 y sugeridos también por encuestas preelectorales. Sin embargo, el desarrollo de los últimos días ha mejorado significativamente las perspectivas políticas, en nuestra visión”. Esta incertidumbre genera una variación en los precios de los bonos y en las tasas de interés que El Salvador debe pagar por sus títulos de deuda. La ausencia de mecanismos que aseguren la continuidad de las políticas afecta el mercado de bonos salvadoreños, restringiéndose primero su

capacidad de endeudamiento, y luego su nivel de inversión pública y su capacidad de adaptación y respuesta ante choques en el mercado internacional.

Así, la calificación de riesgo, que aparentemente se presenta como una variable externa de los mercados internacionales financieros, tiene en su propio centro el análisis político de la gobernabilidad en el país.

Inversión externa e incertidumbre institucional

En América Latina la teoría del crecimiento económico ha dado un vuelco de 180 grados en los últimos años. Recientes estudios demuestran que la falta de crecimiento relativo a otras regiones del mundo no se debe a factores estrictamente económicos. Las explicaciones y recomendaciones dominantes en los años 1980 y 1990, sin embargo, subestimaron drásticamente la incidencia ejercida por la incertidumbre institucional en el pobre desempeño de la región en términos de crecimiento económico. Actualmente, se considera que superar la incertidumbre de institucionalidad y generar una mejor gobernabilidad son los principales desafíos que habrá que superar para impulsar el crecimiento económico de la región.

“Se ha demostrado que las incertidumbres respecto a las reglas del juego tienen efectos devastadores en la inversión y especialización privadas. La principal causa de la incertidumbre institucional que puede observarse en casi toda América Latina es el gran poder discrecional del Ejecutivo, que cambia las leyes a voluntad y aplica las existentes de modo inconsecuente. La ley, en vez de ser el soporte principal que provee la estabilidad necesaria para el intercambio... se vuelve la fuente más importante de inestabilidad y falta de transparencia. Este clima crea el caldo de cultivo ideal para la captación de rentas por los poderosos grupos de interés, capaces de utilizar la falta de transparencia y de control del sistema para beneficio propio. Por consiguiente, la adopción de medidas reformadoras que realmente incrementen el crecimiento debe establecer una mayor certidumbre institucional. Esas medidas deben limitar el poder discrecional del gobierno mediante la introducción de factores limitativos internos y externos” (Borner y otros, 1993, pp. 38-39).

¿Cuáles son las causas de la incertidumbre

Superar el actual déficit de equidad de género constituye, por lo tanto uno de los principales retos para el fortalecimiento de los diferentes componentes de la gobernabilidad.

institucional en América Latina y qué es lo que se debe de reformar? Los autores antes citados responden: “La respuesta es clara: la falta de control sobre el poder Ejecutivo ocasionada por un sistema de frenos y equilibrios que funciona defectuosamente y, por tanto, la excesiva captación de rentas” (ídem).

En la Teoría del Estado, el sistema de frenos y equilibrios es lo que se conoce como “separación, control y balance entre poderes del Estado.” De nuevo, por lo tanto, un factor de la gobernabilidad democrática es considerado prioritario para el desenvolvimiento económico y en consecuencia para el desarrollo humano.

Inversión externa y seguridad ciudadana

El Grupo del Banco Mundial realizó entre 1999 y 2000 la Encuesta Mundial de Ambientes de Negocio (World Business Environment Survey, WBES) que tiene por objeto estudiar y comparar el entorno para hacer negocios a escala mundial. Para

ello, se ha diseñado una encuesta con una metodología y núcleo estandarizado de preguntas dirigidas a las empresas.

En el caso de El Salvador, los mayores obstáculos para hacer negocios en las empresas pequeñas y medias, resultaron ser, en primer lugar, la criminalidad y, en segundo lugar, el crimen organizado. Adicionalmente, es de hacer notar que el puntaje obtenido por El Salvador en estos dos factores fueron los más altos de América Latina (Cuadro 9.15).

Factores tales como la falta de seguridad ciudadana y el poco respeto a la ley, por lo tanto, están entre los factores que explican porqué El Salvador, pese a ser uno de los países de América Latina de mayor estabilidad macroeconómica y de los más avanzados en términos de libertades económicas,¹² no es muy atractivo para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros.

Cuadro 9.15
Obstáculos para hacer negocios en las empresas pequeñas.
Medias por países seleccionados.

Obstáculos	Chile	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá
Financiación	2.59	2.95	2.88	3.1	3.23	2.84	3.47	3.29	1.94
Infraestructura	1.66	2.41	2.38	2.74	2.26	2.36	1.88	2.93	2.22
Tasas y regulaciones	3.03	3.05	2.86	2.97	2.82	3.02	3.06	2.94	2.5
Inestabilidad política	2.53	2.73	2.88	3.08	3.05	2.36	3.22	2.96	2.78
Inflación	2.06	3.27	3.21	3.49	3.46	3.24	3.5	3.62	2.17
Tasa de cambio	2.78	3.23	3.04	2.77	3.56	3.27	3.17	3.35	1.5
Judicial	2.03	2.32	2.58	2.84	2.13	2.32	2.41	2.4	2.35
Corrupción	2	2.77	2.92	3.29	2.67	2.82	3.17	3.08	2.61
Criminalidad	2.69	3.05	3.29	3.72	3.41	3.27	3.44	2.87	2.78
Crimen organizado	2.06	2.56	2.92	3.63	3.1	2.6	3.18	2.38	2.39
Prácticas Anticompetitivas	1.81	2.52	2.67	2.41	2.14	2.64	2.35	2.59	2.33

Nota: Los valores corresponden a la siguiente numeración en escala: 1= no obstáculo, 2= obstáculo menor, 3= obstáculo moderado, 4= obstáculo importante.

■ primer obstáculo
■ segundo obstáculo

Fuente: Costafreda, A. (2002). “Todo cifras: ¿porqué no se invierte en América Latina? Resultados de la Encuesta WBES”. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*. DHIAL Magazine. Edición No 28, IIGOV. Abril 2002. Elaboración a partir de los datos presentados en Firm Size and the Business Environment Worldwide Survey Results, Discusión Paper number 43, Internacional Finance Corporation.

CONCLUSIÓN: HACIA DÓNDE VA LA GOBERNABILIDAD EN EL SALVADOR

BALANCE SOBRE EL ESTADO DE LA GOBERNABILIDAD

Los Acuerdos de Paz en 1992 sustentaron un proceso de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Esta apertura duró hasta finales de la década. A partir de 1999 el país entró en un proceso de deterioro de los componentes de la gobernabilidad que lo han colocado en 2001 y 2002, en los valores más bajos de los índices de democracia en América Latina. Este panorama se ha profundizado en el 2003 y todo hace esperar que podría deteriorarse aún más de cara a las elecciones presidenciales del 2004.

El déficit creciente de la gobernabilidad democrática es una expresión del deterioro a la vez de dos de sus tres componentes. En primera instancia por el *deterioro de la legitimidad*, que se expresa en una baja de la participación electoral, desilusión, falta de apoyo y preferencia por el sistema democrático en la población, y la ausencia de consensos sociales sobre los aspectos básicos y las políticas públicas. En segunda instancia, por la *inestabilidad política* resultante de la poca eficacia de los mecanismos institucionales para el manejo de conflictos originados por las reivindicaciones de sectores sociales y económicos, así como de los que se producen entre diferentes Órganos del Estado, especialmente, del Ejecutivo con la Asamblea Legislativa y los gobiernos locales. En cuanto al tercer componente constituido por el desempeño en la *gestión pública*, se perciben tendencias cruzadas. Por un lado, las percepciones sobre seguridad pública, seguridad jurídica (estado de derecho) y transparencia se han visto deterioradas en los últimos años. Sin embargo, los índices objetivos de disposición de servicios públicos han mejorado —aunque podría ser que la percepción pública difiera, por lo menos en sectores cuyas expectativas no están satisfechas.

Las causas o factores que están detrás del deterioro de los componentes de la gobernabilidad son básicamente cuatro:

- Por un lado el deterioro de la participación ciudadana, expresado en un anquilosamiento de los partidos políticos, una

falta de incidencia de la sociedad civil, y un carácter bastante conservador de los medios de comunicación.

- El segundo factor es la obsolescencia del marco institucional del régimen democrático, que no logra expresar y canalizar las inquietudes e intereses ciudadanos. Existe un alejamiento entre un marco institucional anticuado y patrimonialista y nuevos procesos políticos y ciudadanos, que rompe el vínculo ciudadano y representante, restándole representatividad a los Órganos del Estado. Asimismo, existe una falta de separación de poderes y descentralización del Estado, ausencia de verdaderos órganos de control, de sistemas de rendición de cuentas y de acceso a la información pública, la carencia de un verdadero instituto electoral nacional y de mecanismos sectoriales de resolución de conflictos.

- El tercer factor es el crecimiento de la desigualdad y la exclusión social. Las maras son la expresión de la falta de políticas públicas de inclusión de la juventud, la violencia social es fruto de la desintegración social y la ausencia de una institucionalidad integradora. Las desigualdades de género se expresan por una escasa participación de la mujer en los órganos clave de poder. Preocupante es el tamaño de la brecha de ingreso expresado en el Coeficiente de Gini, con tendencia a crecer. Las democracias no son sostenibles en sociedades con grandes brechas sociales. La desigualdad es el factor histórico más reconocido en generar inestabilidad.

- El cuarto factor es la capacidad de inserción en la globalización expresada en la competitividad nacional. El deterioro de la balanza comercial y de pagos a partir del 2000, la escasa inversión externa, y el nivel bajo en el índice de competitividad (del Foro Económico Mundial) expresan una situación poco sólida de cara a los desafíos que plantea la globalización.

Sobre esta base, al país se le plantean tres escenarios de mediano plazo. El primero, el tendencial, es hacia una crisis de gobernabilidad. El segundo que es el de sobrevivencia, postergando las reformas políticas institucionales. Y el tercero es el crecimiento de la gobernabilidad a partir de consensos nacionales y una profunda reforma política institucional del régimen.

La falta de seguridad ciudadana y el poco respeto a la ley están entre los factores que explican porqué El Salvador, pese a ser uno de los países de América Latina de mayor estabilidad macroeconómica y de los más avanzados en términos de libertades económicas, no es muy atractivo para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros.

POSIBLES ESCENARIOS

En lo inmediato, hasta marzo de 2004, cuando se realicen las elecciones presidenciales, se puede identificar aparentemente sólo un escenario en el cual coinciden casi todos los actores políticos y civiles. Las condiciones de gobernabilidad se deteriorarán a partir del enfrentamiento entre órganos y conflictos sectoriales. Los principales actores no parecen interesados en buscar mecanismos que generen una nueva coyuntura o proceso orientado a mejorar la gobernabilidad. Peor aún, existe un llamado de regreso a las fuentes, a las raíces de los partidos políticos principales, orígenes que precisamente se dieron dentro de un contexto de falta de tolerancia y enfrentamiento.

La incertidumbre que causa en sectores empresariales la posibilidad del relevo del partido en el gobierno, los ha hecho poner la temática sobre la gobernabilidad en su agenda de prioridades. Por el otro lado, en sectores de izquierda, la posibilidad de llegar al gobierno los hace prever una situación a la defensiva ante el estrangulamiento financiero y el acoso de los sectores empresariales que anule su posibilidad de gobernar, tal como se dio en los últimos años de la Administración Duarte.

Sin embargo, paralelo a este deterioro, la conciencia sobre la importancia de la gobernabilidad democrática parece estar ganando terreno, pudiendo incrementarse en el futuro inmediato. Para después de las elecciones del 2004, en el mediano plazo, podrían preverse tres escenarios.

Primer escenario: deterioro y arribo a una crisis de gobernabilidad

Este escenario presupone que los partidos políticos no cambien su desempeño y no sean sujetos a una nueva normativa de ley que busque su profesionalización; que no se realice alguna reforma de la institucionalidad del régimen tendiente a acercar a los ciudadanos con sus representantes; que se mantenga un Estado altamente centralizado y presidencialista con predominio sobre los demás órganos; que los órganos de control se mantengan débiles; que la gestión gubernamental sea oscura y poco transparente por la falta de acceso a información pública y débil sistema de rendición de cuentas; que el Tribunal Supremo Electoral continúe con su actual composición y concepción, desarrollando

marginalmente actividades de educación cívica; y que no se generen mecanismos de resolución de conflictos sectoriales y de concertación de políticas públicas.

Bajo estas condiciones, independientemente del partido que llegue al gobierno, el país presumiblemente entrará en un período de mayor inestabilidad y conflictividad que se expresará en más enfrentamientos entre órganos y sectores gremiales. La eficacia en el cumplimiento de las funciones del gobierno, específicamente de los servicios públicos, podría verse entorpecida y deteriorada, afectando la confianza de la ciudadanía en las diversas instituciones del Estado. El sistema democrático en su conjunto podría ver aún más disminuidos sus ya reducidos niveles de legitimidad. Podría aumentar el abstencionismo electoral después de las elecciones presidenciales hasta niveles nunca vistos. La confianza de la población hacia los diferentes órganos del Estado podría deteriorarse aún más, llegando a niveles similares que los que ya se tiene hacia los partidos políticos. La democracia podría ser asociada por la población con ineficiencia, crisis, conflicto, deterioro de los servicios y las condiciones de vida.

La brecha entre el sistema y los partidos políticos, por un lado, y la población por otro, podría agrandarse, incrementándose el porcentaje de personas que prefieren un gobierno autoritario sobre uno democrático ó para quienes la democracia no significa nada, dándoles lo mismo un gobierno autoritario que uno democrático. Un escenario de este tipo podría conducir a la población a la búsqueda de un líder populista y autoritario proveniente de fuera de los partidos políticos tradicionales.

Sus consecuencias, obviamente, podrían ser un mayor estancamiento de la inversión privada, un deterioro de la calificación de riesgo país y el estallido de una crisis financiera y fiscal. En el ámbito social, se deteriorarán las condiciones de vida de la población, aumentaría el desempleo y los niveles de delincuencia. El Salvador perdería posiciones en los niveles e índices de competitividad, especialmente por el deterioro de las instituciones públicas. El índice de desarrollo humano también se deterioraría, pudiéndose retroceder a las posiciones similares a las ocupadas durante la época del conflicto.

La conciencia sobre la importancia de la gobernabilidad democrática parece estar ganando terreno, pudiendo incrementarse en el futuro inmediato.

Segundo escenario: estancamiento e inestabilidad recurrente

Este escenario presupone reformas que se ejecuten con un carácter parcial orientadas a afectar a unos actores o factores pero no a otros; que carezcan de la suficiente base o fuerza política para impulsarlas de forma integral o de sostenerlas en el tiempo. Por ejemplo: a) que sólo se impulsen reformas institucionales que afecten el funcionamiento de los actores políticos pero no el funcionamiento de los mercados o viceversa; b) que las reformas se limiten a uno o dos de los cuatro factores determinantes de la gobernabilidad. Y, c) que no se logre establecer un consenso nacional sobre las reformas, obligando a hacer su implementación en condiciones de enfrentamiento.

Dentro de este escenario, las reformas impulsadas podrían servir para posponer indefinidamente la crisis. El partido en el gobierno podría sortear con astucia la actual demanda de reformas, y podría ganar o perder espacios políticos en un marco de suma cero, heredando al próximo los mismos desafíos. Sin embargo, el país habría perdido la oportunidad de un gran impulso político hacia adelante. La inversión pública se mantendría centralizada en el Ejecutivo, manteniendo un clima de conflictos recurrentes con los municipios. La Asamblea Legislativa continuaría operando como caja de resonancia de los partidos políticos sin enfrentar los problemas estratégicos y nacionales.

Debido a la poca confianza en el país, la población probablemente continuaría emigrando fuertemente hacia Estados Unidos y el país dependiendo de las remesas para su equilibrio económico. Temas como la delincuencia, la inseguridad ciudadana y la incidencia de ciertas epidemias se alternarían como prioridades de la agenda nacional. Las maras se habrán integrado de forma definitiva a la cultura popular. La calificación de riesgo podría deteriorarse súbitamente al prolongarse indefinidamente el estancamiento económico y no haberse mejorado sustancialmente la capacidad de atraer inversión extranjera, pese a tener suscrito un TLC con los Estados Unidos. El Salvador continuaría entre los países que menos invierten en educación y salud, y el índice de desarrollo humano continuaría entre los más bajos de América Latina. En definiti-

va El Salvador mantendría el estatus y comportamiento que lo han caracterizado en las últimas décadas, pero languideciendo con respecto al mundo, por pertenecer a una región que no logra remontar sus grandes desafíos.

Tercer escenario: Aumento de la gobernabilidad a partir del desarrollo institucional y el consenso social

Este escenario presupone la realización o al menos el consenso sobre las siete reformas de la institucionalidad democrática, la creación de una nueva ley de partidos políticos, un proceso de descentralización y reorganización territorial, así como el desarrollo de una institucionalidad integradora de los jóvenes en pandillas centrada en la educación media, las escuelas de artes y oficios y estructuras locales de apoyo. De forma especial, supone el desarrollo de los concejos sectoriales de resolución de conflictos y formulación de políticas públicas.

Sobre la base de al menos el inicio de este proceso, e independientemente del partido que llegue al gobierno, la gobernabilidad entraría en un período de gran estabilidad al bajar el nivel de enfrentamiento entre órganos y sectores gremiales. La Asamblea Legislativa se convertiría en un espacio de generación de consensos, control ciudadano y no de enfrentamiento y conflictos. Se incrementaría sensiblemente la estima de la población hacia este Órgano del Estado. La eficacia en el cumplimiento de las funciones del gobierno, específicamente de los servicios públicos, se vería incrementada a partir del control ciudadano y el control legislativo, disminuiría la corrupción y aumentaría el nivel de confianza en el gobierno en general. Se elevaría el apoyo al sistema democrático en su conjunto, aumentaría la participación electoral, y la legitimidad y autoridad del Ejecutivo. La actividad política se vería como una gesta cívica, necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad. Los partidos políticos se verían como instituciones permanentes, canales reales para expresar y representar los intereses diversos de los ciudadanos.

Por sus efectos, la democracia se vería como el sistema más eficiente en el largo plazo para vivir entre personas de intereses diferentes pero que se consideran como iguales. El sistema democrático

entraría en una fase de consolidación flexible definitiva.

Como consecuencia de ésto, la población se sentiría más integrada y especialmente los jóvenes tendrían oportunidades de superación y entretenimiento y los niveles de delincuencia disminuirían. Por su estabilidad y seguridad, mejoraría sustancialmente su capacidad de atracción de inversión extranjera. Esto, unido al clima de estabilidad política, mejoraría la calificación de riesgo del país, aumentaría la actividad económica, el empleo, la recaudación fiscal y la capacidad de endeudamiento e inversión social. El Salvador también podría aumentar sus niveles de competitividad, especialmente en lo que corresponde a los subíndices de tecnología y calidad de instituciones públicas pudiendo elevar de manera sostenida el valor de índice de desarrollo humano. En suma, se generarían las condiciones propicias para establecer un círculo virtuoso de desarrollo humano basado en la gobernabilidad democrática, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza que sobrepasaría al papel paradigmático de los Acuerdos de Paz.

Una reflexión final. ¿Qué se requiere para llegar?

¿Cuáles serían los factores que llevarán a El Salvador hacia uno u otro de estos escenarios después de las elecciones del 2004? ¿Sobre qué bases podría lograrse una concertación nacional que conlleve las requeridas reformas profundas del régimen, para permitir el crecimiento de la gobernabilidad, de la competitividad de la economía salvadoreña, y un mejor nivel de desarrollo humano?

Es probable que sigan operando los factores que han causado el deterioro actual en la gobernabilidad del sistema democrático salvadoreño, a menos que se intervenga para cambiar el rumbo del sistema político. Esto requerirá un consenso nacional. Evidentemente, el cálculo político dominará. ¿Sobre cuáles bases de beneficio común podría fundamentarse tal consenso?

Los factores que se identificaron detrás del deterioro en gobernabilidad son conectados por un hilo común, o mejor dicho, son facetas de un mismo fenómeno: los procesos que mantienen la distancia entre los de arriba y los de abajo,

o sea la brecha social, que en El Salvador es muy marcada. La desigualdad y la exclusión, la poca participación, las instituciones que no logran canalizar los intereses e inquietudes ciudadanas, las inequidades de género y la poca inversión en servicios sociales y otros factores de competitividad; todos son expresiones de un mismo sistema político que además de mantener las formalidades democráticas, crea y sostiene las manifestaciones de la brecha social. La disparidad en ingresos económicos es una de sus principales características, y una que nos recuerda la telaraña de intereses económicos que está atrás. La cultura jerárquica y el autoritarismo subyacen en los mecanismos que la mantienen. Entre estos mecanismos —que permitan desoír a los de abajo y mantener bien amplia la brecha— están la concentración de poderes, la ausencia de sistemas eficaces de rendición de cuentas, y la estructuración de instituciones demasiado débiles para controlar las elites y los grupos de interés. En fin, es un ya conocido sistema de conveniencia política que privilegia a grupos determinados, canaliza beneficios a sus arcas, y asegura que los costos sean asumidos por las mayorías.

El problema que enfrenta ese sistema frente a la globalización es que se hace cada vez menos viable, precisamente por las disparidades que genera, las cuales se traducen en reducida competitividad y creciente ingobernabilidad. Desde el punto de vista de los de arriba se agota el modelo actual (para los de abajo se había agotado mucho antes). Mientras tanto, se ha abierto la perspectiva de beneficios mucho mayores a través de una sabia articulación a los procesos de la globalización. Pero las oportunidades que promete la inserción en los mercados mundiales no pueden aprovecharse plenamente a menos que se aumente la gobernabilidad y otros factores de competitividad. Esto significa incorporar más sectores y mejorar su participación, construir capacidades humanas, y cerrar significativamente la brecha social —en otras palabras, impulsar el desarrollo humano—.

El cálculo político a futuro gira alrededor de consideraciones como las siguientes. ¿Todavía es rentable mantener la brecha social para extraer mayores rentas a corto plazo? ¿Qué tan favorables serán los

Es probable que sigan operando los factores que han causado el deterioro actual en la gobernabilidad del sistema democrático salvadoreño, a menos que se intervenga para cambiar el rumbo del sistema político. Esto requerirá un consenso nacional.

términos del consenso que se puede pactar con los sectores populares, ahora versus mañana? ¿Qué probabilidades hay de una exitosa inserción en los mercados mundiales? Existen riesgos de varios tipos, pero posiblemente con el tiempo los riesgos que más crecen son los de perder el tren de la globalización y perder el control de un sistema político en franco deterioro. Factores de esta índole empujan a los de arriba hacia la concertación para realizar el tercer escenario.

La concertación también tiene sus interrogantes. ¿Qué tan rápido puede achicarse la brecha social? ¿Cómo garantizar la sostenibilidad del cambio? ¿Pueden negociarse procesos de transición que aseguren suficientes mejoras para construir y mantener la unidad de los sectores clave? ¿Será mejor seguir luchando por una mayor tajada dentro de un escenario de creciente polarización y deterioro económico, o concertar una transición bajo las condiciones que se pueden lograr? Posiblemente los riesgos de un mayor deterioro de las condiciones socioeconómicas, del emergente conflicto social, y de un renovado autoritarismo llegarán a ser más graves que las posibilidades de la concertación nacional.

La disyuntiva real está entre: a) continuar en el camino de los últimos años de evadir los entendimientos y evitar la creación de institucionalidades básicas que aseguren la democracia y la estabilidad a los diferentes actores, o, b) asumir las tareas urgentes para construir un nuevo entretejido de acuerdos políticos estratégicos que desarrollen una nueva institucionalidad, garanticen la sostenibilidad de la democracia, mejoren la competitividad nacional, y permitan al país encaminarse a un desarrollo más humano, como sustento de los anteriores. Los salvadoreños y salvadoreñas tendremos que decidir si preferimos construir una nación competitiva, o seguir el actual patrón con sus visos de corrupción, clientelismo, etc., con la eventual válvula de escape de tipo personal (salida de familias y capitales) si la situación se deteriora.

Por su parte, los estratos populares y sus líderes tendrán que decidir entre continuar con el uso de la migración y las remesas como su propia válvula de escape, activar un nuevo conflicto de consecuencias imprevisibles o ejercer presiones para llegar a una alianza nacional que permita viabilizar una transformación del sistema.

Existen circunstancias favorables al consenso. El Salvador es el uno de los países de América Latina que menos invierte en servicios sociales (Cuadro 2.25 Capítulo 2), lo cual permitiría cierto nivel de reajuste sin posicionarse fuera de una agenda de competitividad. Posee, además, uno de los sectores empresariales más desarrollados, con inversiones exitosas en mercados regionales y globales. Una mayor estabilidad, productividad, y gobernabilidad, producto de un consenso nacional, mejoraría en alguna medida la eficiencia y sostenibilidad de las empresas actuales. Al mejorar la certidumbre del entorno social, se aumentaría la inversión internacional. Consideraciones de este tipo pueden conformar una situación donde ambas partes ganan, donde no tienen que haber perdedores, sólo ganadores.

Posiblemente el factor más favorable sea la naturaleza pragmática de la cultura salvadoreña (cf. Cáp. 8), frente al aprendizaje de los últimos 30 años. Las pérdidas (humanas, sociales, y económicas) que resultaron de la intransigencia y la ingobernabilidad de los años 70, al dar paso al conflicto de los 80, fueron insostenibles y llevaron a los Acuerdos de Paz. Volver sobre el mismo camino implicaría otro retroceso económico y social como el que se sufrió, donde se anuló el progreso de dos o tres décadas. La presencia de una alternativa positiva, el camino del desarrollo humano y la inserción más competitiva en el mercado global, puede apelar al buen sentido y al espíritu emprendedor y laborioso del pueblo salvadoreño, permitiendo unirse los varios estratos sociales y sus líderes alrededor de un consenso nacional de beneficio para todos.

Una mayor estabilidad, productividad, y gobernabilidad, producto de un consenso nacional, mejoraría en alguna medida la eficiencia y sostenibilidad de las empresas actuales. Al mejorar la certidumbre del entorno social, se aumentaría la inversión internacional.

I. INDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) 1/

	Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida al nacer (en años)	Tasa de Alfabetismo Adulto	Tasa de Matriculación Combinada	Ingreso per cápita (US\$ PPA)	Índice de Esperanza de Vida	Índice de Nivel Educativo	Índice de Ingreso
<i>Año 1996</i>								
Nacional	0.688	68.6	78.5	63.4	3,695	0.727	0.73	0.602
<i>Año 1999</i>								
Nacional	0.704	69.7	80.4	62.6	4,142	0.745	0.74	0.622
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	0.764	72.5	88.3	71.0	5,702	0.792	0.825	0.67
Rural	0.604	66.3	67.6	52.6	1,976	0.688	0.626	0.50
<i>Por departamentos</i>								
Ahuachapán	0.626	68.3	70.8	50.0	2,242	0.722	0.638	0.519
Santa Ana	0.687	71.0	77.8	57.0	3,356	0.767	0.709	0.586
Sonsonate	0.669	69.9	74.8	54.1	3,252	0.748	0.679	0.581
Chalatenango	0.642	66.0	74.1	61.6	2,578	0.683	0.699	0.542
La Libertad	0.727	70.2	83.1	65.2	5,121	0.753	0.772	0.657
San Salvador	0.765	71.4	90.7	70.9	5,954	0.773	0.841	0.682
Cuscatlán	0.697	69.2	84.0	63.0	3,335	0.737	0.770	0.585
La Paz	0.668	68.2	77.1	60.6	3,020	0.720	0.716	0.569
Cabañas	0.609	65.4	66.7	58.5	2,191	0.673	0.640	0.515
San Vicente	0.647	66.8	74.2	60.7	2,671	0.697	0.697	0.548
Usulután	0.655	69.6	69.3	61.2	2,789	0.743	0.666	0.555
San Miguel	0.689	70.0	76.1	64.3	3,526	0.750	0.722	0.595
Morazán	0.619	66.0	66.7	57.7	2,475	0.683	0.637	0.536
La Unión	0.628	68.4	64.6	52.3	2,803	0.723	0.605	0.556
<i>Año 2002</i>								
Nacional	0.726	70.4	81.7	64.9	5,260	0.757	0.761	0.661
<i>Por departamentos</i>								
Ahuachapán	0.652	68.9	71.9	56.1	2,813	0.732	0.666	0.557
Santa Ana	0.708	71.5	79.0	58.5	4,312	0.775	0.722	0.628
Sonsonate	0.696	70.6	76.5	60.1	4,019	0.760	0.711	0.616
Chalatenango	0.663	66.7	73.7	64.5	3,419	0.695	0.706	0.590
La Libertad	0.752	70.8	84.7	67.9	6,632	0.764	0.791	0.700
San Salvador	0.783	72.1	91.0	71.1	7,468	0.785	0.844	0.720
Cuscatlán	0.713	69.9	83.3	66.5	3,919	0.748	0.777	0.612
La Paz	0.687	68.8	78.6	61.7	3,669	0.730	0.730	0.601
Cabañas	0.637	66.1	69.8	60.7	2,852	0.685	0.667	0.559
San Vicente	0.669	67.5	77.0	61.9	3,210	0.708	0.720	0.579
Usulután	0.689	70.2	74.7	61.4	3,860	0.753	0.702	0.610
San Miguel	0.704	70.6	77.1	66.6	4,035	0.760	0.736	0.617
Morazán	0.646	66.7	65.8	62.6	3,526	0.695	0.647	0.595
La Unión	0.662	69.1	67.1	57.5	3,896	0.735	0.639	0.611
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	0.781	72.9	88.9	72.1	7,124	0.798	0.833	0.712
<i>Por departamentos</i>								
Ahuachapán	0.718	71.4	81.2	66.1	4,111	0.773	0.762	0.620
Santa Ana	0.769	74.0	86.8	67.4	6,098	0.817	0.803	0.686
Sonsonate	0.768	73.1	86.9	69.4	6,321	0.802	0.811	0.692
Chalatenango	0.724	69.2	80.7	68.9	5,456	0.737	0.768	0.667
La Libertad	0.817	73.3	92.4	79.1	9,844	0.805	0.879	0.766
San Salvador	0.802	74.6	91.8	72.4	7,756	0.827	0.853	0.726
Cuscatlán	0.755	72.4	87.3	68.7	5,372	0.790	0.811	0.665
La Paz	0.746	71.3	85.4	69.5	5,377	0.772	0.801	0.665
Cabañas	0.718	68.6	82.2	67.5	5,026	0.727	0.773	0.654
San Vicente	0.734	70.0	85.5	69.6	4,870	0.750	0.802	0.649
Usulután	0.749	72.7	81.2	71.0	5,691	0.795	0.778	0.675
San Miguel	0.765	73.1	84.5	76.6	5,696	0.802	0.818	0.675
Morazán	0.731	69.2	79.6	72.3	6,056	0.737	0.772	0.685
La Unión	0.741	71.6	80.8	67.1	5,986	0.777	0.762	0.683

**Monitorear el desarrollo humano:
aumentar las opciones de la gente...**

	Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida al nacer (en años)	Tasa de Alfabetismo Adulto	Tasa de Matriculación Combinada	Ingreso per cápita (US\$ PPA)	Índice de Esperanza de Vida	Índice de Nivel Educativo	Índice de Ingreso
Rural	0.632	67.1	69.7	56.1	2,579	0.702	0.652	0.542
<i>Por departamentos</i>								
Ahuachapán	0.609	65.6	67.8	52.4	2,284	0.677	0.627	0.522
Santa Ana	0.633	68.2	70.1	51.2	2,574	0.720	0.638	0.542
Sonsonate	0.618	67.3	67.3	54.2	2,250	0.705	0.629	0.520
Chalatenango	0.605	63.4	68.7	62.1	2,140	0.640	0.665	0.511
La Libertad	0.664	67.5	75.7	58.5	3,308	0.709	0.700	0.584
San Salvador	0.666	68.8	77.2	55.0	3,053	0.730	0.698	0.571
Cuscatlán	0.669	66.6	80.3	65.0	2,877	0.693	0.752	0.561
La Paz	0.635	65.5	74.1	57.5	2,614	0.675	0.686	0.545
Cabañas	0.568	62.8	61.9	57.5	1,676	0.630	0.604	0.471
San Vicente	0.596	64.2	68.8	56.5	1,847	0.653	0.647	0.487
Usulután	0.625	66.9	69.0	55.1	2,451	0.698	0.644	0.534
San Miguel	0.629	67.3	69.4	57.2	2,391	0.705	0.653	0.530
Morazán	0.585	63.4	58.7	58.5	2,357	0.640	0.586	0.527
La Unión	0.613	65.8	61.0	54.3	3,079	0.680	0.588	0.572
<i>Según Municipio</i>								
Acajutla	0.691	70.6	75.5	61.4	3,746	0.760	0.708	0.605
Ahuachapán	0.695	68.9	81.8	63.0	3,606	0.732	0.756	0.598
Antiguo Cuscatlán	0.861	70.8	97.5	92.6	17,534	0.763	0.959	0.862
Apopa	0.749	72.1	87.9	64.2	5,264	0.785	0.800	0.662
Ayutuxtepeque	0.802	72.1	92.5	78.9	8,557	0.785	0.880	0.743
Chalatenango	0.697	66.7	79.4	69.5	4,495	0.695	0.761	0.635
Chalchuapa	0.737	71.5	84.1	66.1	5,028	0.775	0.781	0.654
Coatepeque	0.674	71.5	72.8	57.3	3,044	0.775	0.676	0.570
Cojutepeque	0.730	69.9	85.6	65.8	4,949	0.748	0.790	0.651
Colón	0.729	70.8	84.0	65.6	4,789	0.763	0.779	0.646
Conchagua	0.651	69.1	66.0	55.1	3,529	0.735	0.623	0.595
Cuscatancingo	0.772	72.1	94.1	69.6	5,586	0.785	0.859	0.671
Ciudad Delgado	0.775	72.1	90.6	72.6	6,393	0.785	0.846	0.694
Ilobasco	0.646	66.1	75.4	59.7	2,729	0.685	0.702	0.552
Ilopango	0.781	72.1	93.1	73.8	6,315	0.785	0.866	0.692
Izalco	0.694	70.6	78.6	60.8	3,535	0.760	0.727	0.595
Jiquilisco	0.672	70.2	71.8	59.5	3,352	0.753	0.677	0.586
La Libertad	0.688	70.8	78.7	55.2	3,483	0.763	0.709	0.593
La Unión	0.705	69.1	73.8	66.6	5,416	0.735	0.714	0.666
Mejicanos	0.821	72.1	94.2	84.3	10,092	0.785	0.909	0.770
Metapán	0.697	71.5	73.0	51.3	5,118	0.775	0.658	0.657
Nahuizalco	0.638	70.6	64.2	51.6	2,780	0.760	0.600	0.555
Nejapa	0.698	72.1	75.5	63.0	3,541	0.785	0.713	0.595
Nueva San Salvador	0.828	70.8	95.2	87.7	11,604	0.763	0.927	0.793
San Juan Opico	0.703	70.8	80.5	63.6	3,582	0.763	0.748	0.597
Quezaltepeque	0.710	70.8	79.8	55.6	4,902	0.763	0.718	0.650
San Francisco Gotera	0.685	66.7	73.7	66.5	4,858	0.695	0.713	0.648
San Francisco Menéndez	0.625	68.9	63.2	51.1	2,712	0.732	0.591	0.551
San Marcos	0.759	72.1	89.4	68.3	5,480	0.785	0.823	0.668
San Martín	0.753	72.1	89.2	62.8	5,572	0.785	0.804	0.671
San Miguel	0.740	70.6	82.9	70.2	5,687	0.760	0.787	0.674
San Salvador	0.814	72.1	93.1	75.1	11,189	0.785	0.871	0.787
San Vicente	0.691	67.5	79.9	62.0	4,279	0.708	0.739	0.627
Santa Ana	0.748	71.5	87.2	64.8	5,592	0.775	0.798	0.672
Santiago Nonualco	0.685	68.8	79.9	62.6	3,273	0.730	0.742	0.582
Sensuntepeque	0.663	66.1	74.1	59.8	3,891	0.685	0.694	0.611
Sonsonate	0.742	70.6	85.2	64.9	5,927	0.760	0.784	0.681
Soyapango	0.792	72.1	94.5	74.4	7,242	0.785	0.878	0.715
Usulután	0.724	70.2	81.7	62.0	5,487	0.753	0.751	0.668
Zacatecoluca	0.695	68.8	77.3	64.5	4,224	0.730	0.730	0.625

**Monitorear el desarrollo humano:
aumentar las opciones de la gente...**

2. TENDENCIAS D EL DESARROLLO HUMANO 2/

	1975	1980	1985	1990	1995	2001
Índice de Desarrollo Humano						
El Salvador	0.595	0.595	0.614	0.653	0.692	0.719
Costa Rica	0.749	0.774	0.776	0.794	0.815	0.832
Guatemala	0.514	0.551	0.563	0.587	0.617	0.652
Nicaragua	..	..	..	..	..	0.643
Honduras	0.522	0.571	0.603	0.626	0.648	0.667
Panamá	0.710	0.729	0.744	0.745	0.768	0.790
Belize	..	0.709	0.717	0.749	0.768	0.776

3. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO RELATIVO AL GENERO (IDG) 1/

	IDG	Esperanza de vida al nacer (en años)		Tasa de alfabetismo adulto (%)		Tasa bruta de matriculación combinada (%)		Ingreso per cápita (PPA en dólares)	
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Año 1999									
Nacional	0.699	72.8	66.9	77.7	83.5	61.2	64.0	2,709	5,716
Año 2002									
Nacional	0.720	73.5	67.5	79.2	84.7	64.3	65.4	3,350	7,381
<i>Por departamento</i>									
Ahuachapán	0.641	72.1	65.9	68.3	76.0	52.3	59.4	1,553	4,086
Santa Ana	0.700	74.2	69.0	75.6	82.9	57.0	59.9	2,496	6,180
Sonsonate	0.692	74.7	66.7	71.3	82.5	57.6	62.5	2,887	5,214
Chalatenango	0.650	69.2	64.3	72.7	74.7	66.1	62.8	1,682	5,312
La Libertad	0.747	73.8	68.1	83.1	86.7	67.0	68.7	4,403	9,122
San Salvador	0.779	74.9	69.4	88.5	94.1	71.4	70.9	5,117	10,176
Cuscatlán	0.708	73.4	66.6	79.6	87.5	68.5	64.5	2,612	5,361
La Paz	0.682	72.5	65.3	75.2	82.7	62.4	61.1	2,467	5,010
Cabañas	0.622	68.8	63.5	70.1	69.4	62.5	58.7	1,347	4,504
San Vicente	0.661	70.5	64.7	74.7	79.8	60.2	63.8	1,923	4,642
Usulután	0.683	73.5	67.1	71.9	78.0	62.2	60.5	2,490	5,379
San Miguel	0.697	73.9	67.4	75.4	79.1	64.0	69.2	2,518	5,764
Morazán	0.635	69.0	64.5	64.2	67.9	60.7	64.5	1,954	5,359
La Unión	0.650	73.0	65.4	65.8	68.6	56.6	58.3	2,005	6,013
<i>Por área geográfica</i>									
Urbano	0.777	75.4	70.6	86.2	92.4	71.4	72.8	4,996	9,604
<i>Por departamento</i>									
Ahuachapán	0.715	74.0	69.0	78.5	84.5	62.2	70.0	2,896	5,393
Santa Ana	0.764	76.1	72.1	82.7	91.5	64.6	69.8	4,124	8,153
Sonsonate	0.767	76.6	69.8	82.3	92.5	67.6	71.2	5,213	7,571
Chalatenango	0.717	71.1	67.4	79.7	81.9	69.2	68.5	3,393	7,834
La Libertad	0.813	75.7	71.2	90.2	95.1	78.9	79.4	7,014	13,321
San Salvador	0.798	76.8	72.5	89.3	94.9	72.7	72.2	5,354	10,557
Cuscatlán	0.751	75.3	69.7	84.4	90.8	68.8	68.6	3,651	7,432
La Paz	0.745	74.4	68.4	82.7	89.0	68.8	70.3	4,256	6,738
Cabañas	0.713	70.7	66.6	80.3	84.5	69.0	66.0	3,441	6,920
San Vicente	0.732	72.4	67.8	82.4	89.4	70.3	68.9	3,815	6,121
Usulután	0.746	75.4	70.2	77.6	85.9	72.0	69.9	4,092	7,557
San Miguel	0.760	75.8	70.5	81.9	87.9	69.9	83.3	4,045	7,710
Morazán	0.724	70.9	67.6	77.1	83.0	68.7	76.2	3,848	8,684
La Unión	0.736	74.9	68.5	77.5	85.1	66.7	67.6	4,013	8,428
Rural	0.618	70.6	63.7	66.8	72.9	55.4	56.8	1,288	3,917
<i>Por departamento</i>									
Ahuachapán	0.607	71.1	65.2	63.3	72.5	48.4	55.8	1,095	3,464
Santa Ana	0.632	73.2	68.3	67.2	73.2	51.0	51.4	1,208	3,965
Sonsonate	0.619	73.7	66.0	60.7	74.2	50.8	57.3	1,207	3,297
Chalatenango	0.592	68.2	63.6	67.5	70.1	64.3	59.8	764	3,586
La Libertad	0.668	72.8	67.4	73.9	77.7	56.4	60.5	1,831	4,803
San Salvador	0.668	73.9	68.7	72.4	81.8	54.5	55.5	1,600	4,446
Cuscatlán	0.677	72.4	65.9	75.7	85.2	68.4	62.1	1,905	3,889
La Paz	0.638	71.5	64.6	69.7	78.9	58.7	56.4	1,406	3,892
Cabañas	0.545	67.8	62.8	63.2	60.3	59.5	55.5	494	2,915
San Vicente	0.577	69.5	64.0	66.8	71.0	53.1	60.2	589	3,176
Usulután	0.629	72.5	66.4	66.6	71.6	55.7	54.6	1,361	3,613

**Monitorear el desarrollo humano:
aumentar las opciones de la gente...**

	IDG	Esperanza de vida al nacer (en años)		Tasa de alfabetismo adulto (%)		Tasa bruta de matriculación combinada (%)		Ingreso per cápita (PPA en dólares)	
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
San Miguel	0.630	72.9	66.7	68.0	71.0	58.2	56.2	1,236	3,624
Morazán	0.585	68.0	63.8	57.5	60.3	57.2	59.8	1,232	3,656
La Unión	0.608	72.0	64.7	60.4	61.7	53.2	55.5	1,306	4,989
<i>Según Municipio</i>									
Acajutla	0.681	74.7	66.7	71.7	79.5	57.2	64.9	2,052	5,378
Ahuachapán	0.690	72.1	65.9	76.7	87.8	58.4	66.8	2,472	4,735
Antiguo Cuscatlán	0.853	73.8	68.1	96.3	99.0	86.9	98.4	10,001	26,562
Apopa	0.746	74.9	69.4	84.2	92.9	62.5	65.9	3,931	6,864
Ayutuxtepeque	0.801	74.9	69.4	88.4	97.6	75.4	81.9	7,074	10,206
Chalatenango	0.688	69.2	64.3	76.9	82.3	68.1	71.0	2,615	6,588
Chalchuapa	0.733	74.2	69.0	79.1	89.9	65.1	66.9	3,694	6,493
Coatepeque	0.662	74.2	69.0	68.0	78.3	54.3	60.0	1,578	4,501
Cojutepeque	0.725	73.4	66.6	81.7	90.5	65.9	65.7	3,325	6,790
Colón	0.724	73.8	68.1	80.5	88.3	63.8	67.4	3,087	6,676
Conchagua	0.641	73.0	65.4	62.9	69.5	54.7	55.3	1,916	5,221
Cuscatancingo	0.770	74.9	69.4	92.7	95.9	68.1	71.0	4,441	6,865
Ciudad Delgado	0.770	74.9	69.4	88.9	72.7	73.0	72.2	4,222	9,056
Ilobasco	0.635	68.8	63.5	76.0	74.7	62.2	57.0	1,499	4,053
Ilopango	0.776	74.9	69.4	91.3	95.1	76.8	70.9	4,100	8,668
Izalco	0.690	74.7	66.7	71.9	86.1	59.6	61.9	2,545	4,560
Jiquilisco	0.667	73.5	67.1	68.8	75.2	60.9	58.2	2,147	4,591
La Libertad	0.685	73.8	68.1	74.5	83.5	56.2	54.2	2,483	4,506
La Unión	0.699	73.0	65.4	70.9	77.4	67.6	65.5	3,429	7,725
Mejicanos	0.816	74.9	69.4	90.9	98.2	80.7	88.3	6,639	14,044
Metapán	0.670	74.2	69.0	71.8	74.5	52.6	50.1	1,670	8,604
Nahuizalco	0.633	74.7	66.7	56.3	73.2	47.2	56.0	2,107	3,513
Nejapa	0.681	74.9	69.4	70.2	81.3	60.5	65.3	1,578	5,559
Nueva San Salvador	0.826	73.8	68.1	94.6	96.0	87.5	88.0	8,916	15,193
San Juan Opico	0.694	73.8	68.1	79.5	81.6	63.3	63.9	2,000	5,333
Quezaltepeque	0.706	73.8	68.1	78.8	81.0	54.2	56.8	3,209	6,558
San Francisco Gotera	0.675	69.0	64.5	70.8	77.7	64.6	68.5	2,703	7,390
San Francisco Menéndez	0.611	72.1	65.9	63.6	62.6	47.4	54.6	1,366	4,151
San Marcos	0.758	74.9	69.4	85.9	93.3	67.6	68.8	4,401	6,590
San Martín	0.747	74.9	69.4	85.9	93.1	59.3	66.1	3,574	7,672
San Miguel	0.734	73.9	67.4	79.9	86.6	67.9	72.3	3,577	8,152
San Salvador	0.808	74.9	69.4	91.0	95.8	77.1	72.8	7,149	16,233
San Vicente	0.687	70.5	64.7	78.0	82.2	63.0	61.0	2,883	5,910
Santa Ana	0.746	74.2	69.0	83.4	92.0	60.9	68.2	4,496	6,794
Santiago Nonualco	0.680	72.5	65.3	76.3	84.4	61.3	64.0	2,182	4,470
Sensuntepeque	0.650	68.8	63.5	75.4	72.2	61.7	57.7	2,002	6,190
Sonsonate	0.742	74.7	66.7	81.8	89.5	60.9	68.8	5,283	6,645
Soyapango	0.791	74.9	69.4	92.2	97.5	76.3	72.4	5,572	9,224
Usulután	0.718	73.5	67.1	78.8	85.3	62.4	61.6	3,431	7,997
Zacatecoluca	0.692	72.5	65.3	71.4	84.8	66.0	62.9	2,989	5,635

4. ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO (IPG) 1/

	IPG	Mujeres en concejos municipales (%)	Mujeres en puestos ejecutivos y administrativos (%)	Mujeres en puestos técnicos (%) y profesionales	Ingreso per cápita de las mujeres (PPA en dólares)	Participación porcentual de mujeres en total de la población
AÑO 1999						
Nacional	0.546	19.5	34.2	46.6	2,709	0.52
Año 2002						
Nacional	0.530	19.7	25.7	45.9	3,350	0.53
<i>Por departamento</i>						
Ahuachapán	0.531	17.1	42.0	41.8	1,553	0.50
Santa Ana	0.496	18.6	20.5	40.3	2,496	0.51
Sonsonate	0.514	14.1	40.4	47.4	2,887	0.51
Chalatenango	0.541	18.2	41.9	50.5	1,682	0.52
La Libertad	0.577	21.9	33.5	43.7	4,403	0.53
San Salvador	0.598	30.6	20.7	43.9	5,117	0.54
Cuscatlán	0.532	24.7	83.3	53.1	2,612	0.52

**Monitorear el desarrollo humano:
aumentar las opciones de la gente...**

	IPG	Mujeres en concejos municipales (%)	Mujeres en puestos ejecutivos y administrativo	Mujeres en puestos técnicos (%) y profesionales	Ingreso per cápita de las mujeres (PPA en dólares)	Participación porcentual de mujeres en total de la población
La Paz	0.474	17.9	17.7	47.1	2,467	0.53
Cabañas	0.576	25.5	33.3	53.1	1,347	0.52
San Vicente	0.496	23.1	14.3	55.7	1,923	0.53
Usulután	0.514	19.3	24.6	55.6	2,490	0.53
San Miguel	0.430	16.8	10.0	53.7	2,518	0.53
Morazán	0.455	16.8	18.2	61.5	1,954	0.54
La Unión	0.464	11.8	32.7	57.3	2,005	0.53
<i>Por Municipio</i>						
Acajutla	0.505	14.3	34.0	44.6	2,052	0.49
Ahuachapán	0.545	18.8	33.7	46.5	2,472	0.50
Antiguo Cuscatlán	0.653	28.6	24.1	41.0	10,001	0.55
Apopa	0.512	38.9	1.0	38.7	3,931	0.55
Ayutuxtepeque	0.692	42.9	28.6	50.5	7,074	0.53
Chalatenango	0.576	21.4	60.0	50.9	2,615	0.53
Chalchuapa	0.590	31.3	20.0	48.7	3,694	0.52
Coatepeque	0.271	7.1	100.0	37.8	1,578	0.50
Cojutepeque	0.633	28.6	50.0	55.5	3,325	0.53
Colón	0.463	21.4	7.6	52.2	3,087	0.53
Conchagua	0.415	21.4	100.0	55.8	1,916	0.51
Cuscatancingo	0.421	6.3	33.3	39.4	4,441	0.53
Ciudad Delgado	0.642	33.3	33.4	48.6	4,222	0.55
Ilobasco	0.575	25.0	33.3	53.9	1,499	0.52
Ilopango	0.656	37.5	28.6	51.7	4,100	0.52
Izalco	0.624	31.3	33.3	54.7	2,545	0.51
Jiquilisco	0.487	35.7	1.0	64.8	2,147	0.51
La Libertad	0.551	21.4	39.8	31.1	2,483	0.51
La Unión	0.554	21.4	31.2	60.6	3,429	0.54
Mejicanos	0.631	33.3	22.2	39.7	6,639	0.53
Metapán	0.340	7.1	16.7	29.2	1,670	0.50
Nahuizalco	0.279	7.1	100.0	46.7	2,107	0.52
Nejapa	0.636	50.0	36.9	26.3	1,578	0.51
Nueva San Salvador	0.746	55.6	42.9	44.6	8,916	0.57
San Juan Opico	0.575	25.0	33.3	43.0	2,000	0.53
Quezaltepeque	0.511	35.7	100.0	41.9	3,209	0.49
San Francisco Gotera	0.391	8.3	20.0	59.9	2,703	0.54
San Francisco Menéndez	0.267	7.1	1.0	40.2	1,366	0.52
San Marcos	0.540	43.8	100.0	42.9	4,401	0.51
San Martín	0.482	12.5	35.8	33.3	3,574	0.51
San Miguel	0.278	5.6	1.0	50.9	3,577	0.54
San Salvador	0.592	27.8	18.2	48.2	7,149	0.56
San Vicente	0.401	7.1	25.0	50.9	2,883	0.54
Santa Ana	0.433	22.2	1.0	39.4	4,496	0.52
Santiago Nonualco	0.612	35.7	25.0	45.8	2,182	0.52
Sensuntepeque	0.517	42.9	1.0	57.0	2,002	0.55
Sonsonate	0.528	13.3	50.0	46.7	5,283	0.53
Soyapango	0.607	38.9	16.7	37.1	5,572	0.54
Usulután	0.535	25.0	20.0	41.1	3,431	0.55
Zacatecoluca	0.503	37.5	1.0	40.1	2,989	0.53

5. INDICE DE POBREZA HUMANA (IPH-1) 1/

	IPH-1	Población que se estima que no sobrevivirá hasta los 40 años de edad (%)	Tasa de analfabetismo de adultos (%)	Población sin acceso a agua de potable (%)	Población sin acceso a servicios salud (%)	Población menor de cinco años con peso insuficiente (%)
AÑO 1999						
Nacional	19.2	10.7	19.6	34.0	24.1	11.2
<i>Por área geográfica</i>						
Urbano	11.2	8.5	11.7	14.9	14.5	8.4
Rural	31.9	13.1	32.4	65.4	38.9	14.1
AÑO 2002						
Nacional	16.5	10.7	18.3	26.2		10.3
<i>Por departamento</i>						
Ahuachapán	25.7	11.6	28.1	40.4		19.8
Santa Ana	19.5	9.3	21.0	32.8		13.4
Sonsonate	20.6	12.1	23.5	32.1		13.0
Chalatenango	21.7	13.1	26.3	32.2		11.1

**Monitorear el desarrollo humano:
aumentar las opciones de la gente...**

	IPH-I	Población que se estima que no sobrevivirá hasta los 40 años de edad (%)	Tasa de analfabetismo de adultos (%)	Población sin acceso a agua de potable (%)	Población sin acceso a servicios salud (%)	Población menor de cinco años con peso insuficiente (%)
La Libertad	14.1	10.6	15.3	22.7		7.9
San Salvador	8.6	8.7	9.0	7.1		8.7
Cuscatlán	15.5	12.1	16.7	22.9		10.8
La Paz	19.1	10.9	21.4	34.9		8.0
Cabañas	25.0	13.7	30.2	42.5		8.4
San Vicente	19.1	14.1	23.0	21.2		14.9
Usulután	22.3	10.9	25.3	46.1		4.1
San Miguel	22.3	10.0	22.9	45.6		8.8
Morazán	27.9	14.4	34.2	48.0		7.9
La Unión	27.3	12.7	32.9	46.0		10.9
<i>Por área geográfica</i>						
Urbano	9.3	8.5	11.1	8.0		6.9
Rural	28.1	14.9	30.3	52.4		13.2
<i>Por Municipio</i>						
Acajutla	28.0	13.5	24.5	61.5		11.3
Ahuachapán	14.8	9.3	18.2	15.0		13.8
Antiguo Cuscatlán	4.9	6.9	2.5	0.3		5.0
Apopa	10.7	12.1	12.1	3.6		6.9
Ayutuxtepeque	8.2	9.9	7.5	6.2		6.9
Chalatenango	17.7	13.0	20.6	26.5		9.4
Chalchuapa	15.1	14.9	15.9	18.3		10.6
Ciudad Delgado	8.5	9.7	9.4	1.5		8.6
Coatepeque	23.5	8.5	27.2	38.7		14.0
Cojutepeque	15.6	15.3	14.4	25.1		8.8
Colón	13.9	12.1	16.0	17.5		8.8
Conchagua	26.6	17.3	34.0	36.4		9.3
Cuscatancingo	8.6	11.6	5.9	3.8		6.5
Ilobasco	25.4	5.2	24.6	52.4		12.6
Ilopango	8.1	10.3	6.9	5.3		6.5
Izalco	20.3	21.0	21.4	21.9		14.5
Jiquilisco	30.0	15.5	28.2	67.2		8.9
La Libertad	19.9	15.4	21.3	34.4		9.2
La Unión	19.1	5.0	26.2	20.5		7.8
Mejicanos	7.1	9.3	5.8	2.2		6.3
Metapán	24.1	10.0	27.0	46.0		9.3
Nahuizalco	26.2	15.2	35.8	16.3		17.5
Nejapa	20.3	20.7	24.5	13.1		9.3
Nueva San Salvador	10.7	15.2	4.8	0.0		5.1
Quezaltepeque	19.2	21.0	20.2	23.2		7.4
San Francisco Gotera	21.8	10.8	26.3	34.9		10.3
San Francisco Menéndez	33.3	18.3	36.8	66.3		9.6
San Juan Opico	19.7	12.9	19.5	34.9		12.6
San Marcos	13.2	10.5	10.6	25.4		7.7
San Martín	13.4	15.7	10.8	17.2		8.5
San Miguel	21.9	12.5	17.1	50.2		7.8
San Salvador	7.4	9.5	6.9	0.0		4.4
San Vicente	15.7	11.9	20.1	14.9		9.2
Santa Ana	12.9	12.5	12.8	18.3		8.4
Santiago Nonualco	15.7	10.4	20.1	18.2		8.4
Sensuntepeque	19.5	8.4	25.9	22.0		10.8
Sonsonate	18.4	13.3	14.8	37.2		10.2
Soyapango	7.4	10.1	5.5	0.0		5.2
Usulután	20.4	12.4	18.3	43.9		8.0
Zacatecoluca	22.1	13.5	22.7	43.0		9.8



6. SUPERVIVENCIA

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Esperanza de vida al nacer (en años)								
Nacional	68.2	68.6	69.1	69.4	69.7	70.0	70.2	70.4
<i>Por sexo</i>								
Femenino	71.8	72.0	72.2	72.5	72.8	73.0	73.3	73.5
Masculino	64.8	65.4	66.0	66.5	66.9	67.1	67.3	67.5
Según períodos comprendidos en las Encuestas de Salud Familiar								
	1988/93		1993/98		2002/2003			
Tasa de mortalidad infantil (<1 año) (por cada mil personas nacidas vivas)								
Nacional	41.0		35.0		24.6			
<i>Área geográfica</i>								
Urbana	..		27.0		24.8			
Rural	..		41.0		24.4			
<i>Por sexo</i>								
Femenino	..		33.0		22.7			
Masculino	..		37.0		26.4			
Tasa de mortalidad neonatal (<29 días) (por cada mil personas nacidas vivas)								
	23.0		17.0		13.1			
Tasa de mortalidad postneonatal (>28 días a <1 año) (por cada mil personas nacidas vivas)								
	18.0		18.0		11.5			
Tasa de mortalidad de menores 1- 4 años (por cada mil personas nacidas vivas)								
	12.0		8.0		6.0			
Tasa de mortalidad de menores 0- 4 años (por cada mil personas nacidas vivas)								
	52.0		43.0		30.5			

7. PERFIL DE SALUD

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Casos de VIH + (en número de personas) ^{3/}								
Nacional	1,257	263	521	433	491	586	902	1002
<i>Por sexo</i>								
Femenino	319	117	179	203	224	263	398	459
Masculino	938	146	342	230	267	323	504	543
Casos de SIDA (en número de personas) ^{3/}								
Nacional	1,377	418	415	353	441	789	1,109	595
<i>Por sexo</i>								
Femenino	312	112	106	115	131	260	405	176
Masculino	1,065	306	309	238	310	529	704	419
Tasa de casos de VIH+ (por 100 mil habitantes)								
	6.1	4.8	8.9	7.3	7.9	9.3	14.1	15.4
Tasa de casos de SIDA (por 100 mil habitantes)								
	7.1	7.6	7.0	5.9	7.1	12.4	17.3	9.1
Casos de VIH+ (mujeres de 15-24 años) ^{4/}								
	134	43	63	61	59	100	123	690
Casos de SIDA (mujeres de 15-24 años) ^{4/}								
	75	20	27	20	25	41	41	274
Casos de Cólera (en número de personas)								
	6,447	182	0	8	157	629	0	0
Casos confirmados de Dengue (en número de personas) ^{5/}								
Nacional	9,659	632	368	1,208	626	3,248	1,176	5,076
<i>Casos de Dengue Clásico</i>								
	9,530	624	368	1,206	556	2,837	1,120	4,671
<i>Casos de Dengue Hemorrágico</i>								
	129	8	0	0	70	411	56	405
Tasa de dengue clásico (por 100 mil habitantes)								
	168.1	10.8	6.2	20.0	9.0	45.2	17.4	76.5
Tasa de dengue hemorrágico (por 100 mil habitantes)								
	4.0	0.1	0.0	0.0	1.1	1.7	0.9	6.1
Casos de paludismo								
	3,788	5,888	2,719	1,080	1,230	753	362	117
Tasa de paludismo (por 100 mil habitantes)								
	66.8	101.7	46.0	17.9	20.0	12.0	5.7	1.8

Según períodos comprendidos en las

Encuestas de Salud Familiar

1988/93

1993/98

1998/2003

Inmunización completa en menores de cinco años

 (por cada cien menores de 0 a 4 años) ^{6/}

Nacional

Tuberculosis (BCG)	87.4	94.7	96.9
Difteria-Tétano-Tosferina (DPT)	82.0	85.0	90.7
Poliomelitis (Polio)	82.2	84.9	87.6
Sarampión	86.3	86.4	87.7
Las 4 vacunas	75.3	78.5	81.2

Por área geográfica

Urbana

Tuberculosis (BCG)	92.1	95.9	97.7
Difteria-Tétano-Tosferina (DPT)	83.9	84.9	91.8
Poliomelitis (Polio)	84.0	85.2	88.0
Sarampión	87.2	86.6	87.7
Las 4 vacunas	78.7	78.6	81.4

Rural

Tuberculosis (BCG)	83.8	93.8	96.2
Difteria-Tétano-Tosferina (DPT)	80.6	85.1	89.8
Poliomelitis (Polio)	80.8	84.7	87.3
Sarampión	85.6	86.2	87.7
Las 4 vacunas	72.7	78.4	81.0

Años

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

Gasto en salud (ramo de salud pública y asistencia social) como porcentaje del gasto público total

9.0 9.1 8.8 9.2 9.6 9.9 8.8 6.5

Gasto en salud (ramo de salud pública y asistencia social) como porcentaje del PIB

1.3 1.4 1.3 1.5 1.5 1.6 1.5 1.5

8. VIVIENDA

Número de viviendas 1,137,305 1,209,319 1,245,795 1,296,635 1,347,970 1,403,279 1,434,345 1,491,588

 Total de viviendas construidas anualmente ^{7/} 9,225 14,888 21,769 23,040 10,454 10,513 39,601 31,768

Deficit habitacional

Nacional 579,071 577,378 555,227 559,704 551,604 525,521 508,807 499,965

Por área geográfica

Urbano	175,698	172,493	156,830	176,562	173,506	154,941	144,276	138,548
Rural	403,373	404,885	398,397	383,142	378,098	370,580	364,531	361,417

 Por región geográfica ^{8/}

Occidental	140,637	140,706	136,988	150,870	149,552	150,894	142,662	145,245
Central I	163,209	160,930	152,567	112,470	114,745	101,865	91,973	98,949
Central II	73,073	76,513	74,354	73,308	71,975	69,226	70,267	64,233
Oriental	158,472	154,939	153,356	163,126	159,460	156,187	161,293	149,518
AMSS	43,680	44,290	37,962	59,930	55,872	47,349	42,612	42,020

 Deficit habitacional cualitativo ^{9/}

Nacional 543,173 549,724 534,511 514,637 507,227 489,010 469,104 468,796

Por área geográfica

Urbano	158,844	158,701	145,471	148,195	145,424	132,391	119,127	118,070
Rural	384,329	391,023	389,040	366,442	361,803	356,619	349,977	350,726

Por región geográfica

Occidental	130,649	132,933	130,344	140,579	138,274	141,745	133,214	138,455
Central I	153,564	152,620	148,974	103,126	104,398	92,928	83,363	91,277
Central II	69,003	74,110	72,276	68,811	68,631	64,800	66,680	62,220
Oriental	151,317	150,716	150,283	155,765	152,985	150,813	152,079	143,878
AMSS	38,640	39,345	32,634	46,356	42,939	38,724	33,768	32,966

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Déficit habitacional cuantitativo								
Nacional	35,898	27,654	20,716	45,067	44,377	36,511	39,703	31,169
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	16,854	13,792	11,359	28,367	28,082	22,550	25,149	20,478
Rural	19,044	13,862	9,357	16,700	16,295	13,961	14,554	10,691
<i>Por región geográfica</i>								
Occidental	9,988	7,773	6,644	10,291	11,278	9,149	9,448	6,790
Central I	9,645	8,310	3,593	9,344	10,347	8,937	8,610	7,672
Central II	4,070	2,403	2,078	4,497	3,344	4,426	3,587	2,013
Oriental	7,155	4,223	3,073	7,361	6,475	5,374	9,214	5,640
AMSS	5,040	4,945	5,328	13,574	12,933	8,625	8,844	9,054

9. CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES

Número de hogares

Nacional	1,169,454	1,235,484	1,265,365	1,339,269	1,383,145	1,438,186	1,473,334	1,522,383
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	686,518	725,254	748,336	830,519	860,082	899,747	925,830	957,471
Rural	482,936	510,230	517,029	508,750	523,063	538,439	547,504	564,912

Número de jefes de hogar

Nacional	1,169,454	1,235,484	1,265,365	1,339,269	1,383,145	1,438,186	1,473,334	1,522,383
<i>Por sexo</i>								
Femenino	324,138	354,214	356,255	380,573	398,242	431,405	476,203	510,848
Masculino	845,316	881,270	909,110	980,696	984,903	1,006,781	997,131	1,011,535
Tasa de jefatura (Por cada 100 habitantes) ^{10/}	21.4	21.4	21.4	22.2	22.5	22.9	23.0	23.4

Viviendas con más de un hogar

(por cada 100 viviendas)	2.8	2.2	1.6	3.3	2.6	2.5	2.7	2.1
Razón número de viviendas existentes en el país y número de jefes de hogar	97.3	97.9	98.5	96.8	97.5	97.6	97.4	98.0

Tamaño promedio de los hogares

Nacional	4.7	4.7	4.7	4.5	4.4	4.4	4.4	4.3
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	4.4	4.4	4.3	4.2	4.2	4.1	4.1	4.0
Rural	5.1	5.1	5.2	5.0	4.9	4.8	4.8	4.7

Hogares en condición de hacinamiento^{11/}

Nacional	39.6	40.3	37.9	39.4	39.0	38.6	38.7	37.3
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	36.2	16.0	34.6	36.2	35.8	35.8	35.7	33.8
AMSS	31.2	31.0	28.9	34.8	33.2	33.7	33.8	31.7
Rural	44.6	46.5	42.7	44.5	44.2	43.4	43.8	43.4

Hogares según tipo de vivienda

(por cada 100 hogares)

Nacional								
Casa privada o independiente	90.7	91.0	91.0	89.8	89.9	90.2	87.5	88.4
Apartamento	0.4	0.4	0.8	0.9	2.3	2.4	1.0	2.2
Apartamento en edificio	1.4	1.6	1.5	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0
Apartamento en casa	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Pieza en casa	1.6	1.8	1.3	1.8	2.9	2.5	2.7	2.0
Pieza en mesón	4.4	4.2	4.5	4.4	4.0	4.1	3.9	3.4
Improvisada	0.6	0.4	0.2	0.6	0.4	0.5	0.3	0.2
Rancho	0.9	0.6	0.6	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.4	3.6
Local no destinado para habitación humana	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Hogares según materiales paredes de la vivienda

(por cada 100 hogares)

Nacional								
Concreto mixto	55.2	56.1	57.4	62.5	62.5	63.5	66.6	67.7
Bahareque	10.5	9.3	7.8	6.0	5.3	5.2	3.6	3.6
Adobe	27.9	28.5	29.8	24.1	26.0	25.3	18.3	18.5
Madera	2.3	2.0	2.0	3.6	2.7	2.6	2.7	2.4
Lámina	2.5	2.8	2.1	2.4	2.1	1.9	7.3	6.6

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Paja o palma	0.8	0.6	0.5	0.7	0.4	0.5	0.3	0.4
Desecho	0.8	0.6	0.3	0.6	0.8	0.7	0.5	0.4
Otro material	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.8	0.5
Acceso de los hogares a los servicios básicos								
Acceso a servicios de agua por cañería ^{12/}								
Nacional	58.7	61.7	65.8	66.3	66.0	72.6	75.6	75.9
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	80.4	81.9	83.8	85.0	85.1	90.1	91.8	92.6
Rural	27.9	33.0	39.9	35.6	34.6	43.3	48.3	47.6
Acceso a servicios de baño								
Nacional	48.8	47.9	50.4	53.7	52.9	56.4	62.9	59.4
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	73.6	72.3	74.0	74.1	75.0	77.6	83.1	80.4
Rural	13.6	13.1	16.2	20.3	16.7	21.1	28.6	23.9
Acceso a servicios de disposición de excretas								
Nacional	87.9	89.3	90.2	88.9	89.9	90.5	92.4	93.0
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	97.2	97.5	97.5	97.7	97.4	96.9	97.6	98.1
Rural	74.5	77.7	79.5	74.6	77.7	79.9	83.4	84.3
Acceso a servicios de electricidad								
Nacional	76.8	77.7	79.5	81.5	79.1	80.1	82.1	82.1
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	94.9	95.1	95.9	95.6	93.1	92.6	93.4	93.2
Rural	51.2	52.9	55.7	58.4	56.2	59.1	63.1	63.4
Acceso a servicios de recolección de desechos								
Nacional	..	..	..	48.6	48.0	49.4	52.4	53.0
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	..	..	..	76.0	75.3	76.6	80.6	81.2
Rural	..	..	..	3.7	3.1	3.9	4.7	5.2



10. PERFIL DE EDUCACION

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Oferta de establecimientos escolares ^{13/}								
(número de escuelas)								
<i>Educación Parvularia</i>								
Por sector	3,083	3,679	3,877	3,928	4,240	4,313	4,319	4,838
Público	2,326	2,964	3,140	3,180	..	3,442	3,472	3,978
Privado	757	715	737	748	..	871	847	860
<i>Educación Básica</i>								
Por sector	4,226	5,026	5,019	5,269	5,071	5,203	5,163	5,414
Público	3,429	4,281	4,265	4,513	..	4,380	4,356	4,601
Privado	797	745	754	756	..	823	807	813
<i>Educación Media</i>								
Por sector	564	547	577	581	434	681	644	757
Público	216	214	231	248	..	330	309	412
Privado	348	333	346	333	..	351	335	345

Matrícula inicial de educación parvularia
(número de estudiantes)

Nacional	134,074	167,016	179,046	181,135	194,043	203,133	214,089	228,064
<i>Por sector</i>								
Público	92,973	126,903	139,231	140,766	149,658	157,044	170,067	183,691
Privado	41,101	40,113	39,815	40,369	44,385	46,089	44,022	44,373
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	91,811	93,440	99,060	100,628	108,200	112,049	113,628	116,061
Rural	42,263	73,576	79,986	80,507	85,843	91,084	100,461	112,003
<i>Por sexo ^{14/}</i>								
Femenino	67,800	84,412	90,599	90,939	95,806	101,318	107,838	115,129
Masculino	66,274	82,604	88,447	90,196	98,237	100,502	105,599	112,718
<i>Por departamento</i>								
Ahuachapán	2,902	5,212	5,953	5,728	6,054	6,625	8,290	9,640
Cabañas	3,400	4,169	4,571	4,647	4,925	4,659	5,159	5,441
Cuscatlán	3,681	7,349	7,313	7,227	7,854	7,782	8,255	8,619
Chalatenango	6,215	7,376	8,079	8,504	8,923	9,099	9,128	9,126
La Libertad	14,889	18,906	20,107	19,774	21,674	22,815	23,413	25,485
La Paz	5,670	6,996	7,720	7,874	8,223	8,878	9,465	10,735
La Unión	4,577	7,024	7,891	7,752	7,926	8,436	9,436	10,123
Morazán	2,664	5,678	6,119	6,130	6,410	6,557	6,761	7,289
San Miguel	9,548	11,964	12,770	13,164	13,880	14,926	15,940	16,748
San Salvador	51,487	53,362	56,189	57,228	61,702	64,642	65,220	67,195
San Vicente	4,137	5,128	6,069	6,281	6,912	7,260	7,339	8,017
Santa Ana	11,261	12,941	14,332	14,217	15,569	16,164	18,208	19,279
Sonsonate	6,093	9,682	10,112	10,415	11,181	11,907	14,086	15,782
Usulután	7,550	11,229	11,821	12,194	12,810	13,383	13,389	14,585

Matrícula inicial de educación básica
(número de estudiantes) ^{15/}

Nacional	1,083,033	1,147,394	1,191,052	1,182,228	1,205,997	1,219,936	1,254,384	1,292,219
<i>Por sector</i>								
Público	924,500	995,184	1,046,270	1,039,807	1,057,979	1,071,836	1,107,656	1,148,044
Privado	158,533	152,210	144,782	142,421	148,018	148,100	146,728	144,175



...Para adquirir conocimientos...

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	610,814	596,117	601,957	592,698	603,575	609,589	618,550	622,834
Rural	472,219	551,277	589,095	589,530	602,422	610,347	635,834	669,385
<i>Por sexo ^{14/}</i>								
Femenino	531,902	560,488	580,524	573,356	581,693	582,132	602,265	625,041
Masculino	551,131	586,906	610,528	608,872	624,304	619,750	639,691	666,519
<i>Por departamento</i>								
Ahuachapán	47,510	54,345	58,554	58,225	59,884	59,164	62,928	66,429
Cabañas	31,503	35,340	36,871	36,881	38,148	39,306	41,480	43,109
Cuscatlán	43,579	45,137	48,529	46,725	49,595	50,609	52,305	53,757
Chalatenango	44,448	46,251	49,009	50,147	52,444	52,903	53,391	54,013
La Libertad	112,640	120,665	124,901	123,619	127,930	128,862	132,770	138,159
La Paz	57,336	61,503	64,032	64,571	66,598	67,530	68,459	70,573
La Unión	54,734	58,516	61,573	60,364	59,484	58,208	60,600	62,144
Morazán	30,714	38,490	39,418	38,621	39,274	40,244	40,295	41,934
San Miguel	89,781	94,478	98,706	97,314	97,480	97,164	99,486	102,244
San Salvador	295,057	300,195	305,780	305,292	308,159	314,254	321,730	328,468
San Vicente	34,268	36,791	39,015	38,147	39,773	40,113	41,020	42,056
Santa Ana	92,975	96,256	98,735	96,722	98,509	100,022	104,479	108,316
Sonsonate	72,441	81,051	84,913	84,378	86,404	87,312	90,984	95,039
Usulután	76,047	78,376	81,016	81,222	82,315	84,245	84,457	85,978
<i>Matricula inicial de educación media (número de estudiantes)</i>								
Nacional	144,171	143,588	152,474	139,328	139,878	150,100	148,935	157,959
<i>Por sector</i>								
Público	69,039	71,259	81,279	80,069	84,544	95,210	97,930	106,651
Privado	75,132	72,329	71,195	59,259	55,334	54,890	51,005	51,308
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	138,835	137,253	145,182	132,170	134,194	142,643	139,214	145,236
Rural	5,336	6,335	7,292	7,158	5,684	7,457	9,721	12,723
<i>Por sexo ^{14/}</i>								
Femenino	75,375	75,361	79,179	71,819	69,111	75,810	75,468	80,293
Masculino	68,796	68,227	73,295	67,509	70,767	73,249	73,114	77,573
<i>Por departamento</i>								
Ahuachapán	4,043	4,188	4,453	4,053	4,441	4,893	5,030	5,522
Cabañas	1,809	1,813	2,312	1,998	2,088	2,428	2,634	2,938
Cuscatlán	3,844	4,209	4,532	4,210	3,990	4,482	4,594	5,074
Chalatenango	3,543	3,445	4,331	3,798	5,178	4,564	4,824	5,028
La Libertad	12,993	12,519	14,296	12,789	13,801	14,699	14,952	16,645
La Paz	4,852	4,509	5,074	5,095	5,194	6,661	6,523	7,183
La Unión	4,066	4,026	4,331	3,941	3,338	3,608	3,829	4,461
Morazán	2,175	2,303	2,421	2,199	2,417	2,778	2,912	3,334
San Miguel	13,473	12,785	13,447	11,968	12,309	12,386	11,946	12,295
San Salvador	59,533	61,164	62,552	57,500	54,486	58,239	56,410	58,028
San Vicente	3,806	3,461	4,246	3,580	4,800	3,661	4,125	4,393
Santa Ana	12,002	11,392	12,283	11,126	10,970	12,522	12,534	13,202
Sonsonate	7,807	8,135	8,615	8,594	8,149	10,063	9,631	10,626
Usulután	10,225	9,639	9,581	8,477	8,717	9,116	8,991	9,230
<i>Cobertura Programa EDUCO ^{16/}</i>								
<i>Secciones ^{17/}</i>								
Maestros y Maestras	2,919	3,884	4,196	4,369	4,703	5,339	6,207	7,111
Asociación Comunal Educativa (ACE)	1,341	1,700	1,705	1,640	1,722	1,811	1,970	2,047
Matrícula	..	..	..	..	..	220,735	250,454	283,013



Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Docentes del sector público (número de docentes) ^{18/}								
Todos los niveles								
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	17,410	17,410	17,436	17,460	..	20,528	21,301	21,459
Rural	11,533	10,604	10,603	10,610	..	17,496	18,607	20,013
Educación Parvularia	2,228	2,309	2,307	2,297	..	..	..	..
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	1,464	1,424	1,423	1,417	..	..	..	..
Rural	764	885	884	880	..	..	..	..
Educación Básica	25,196	24,114	24,116	24,140	..	..	..	..
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	14,473	14,418	14,420	14,434	..	..	..	..
Rural	10,723	9,696	9,696	9,706	..	..	..	..
Educación Media	1,519	1,591	1,616	1,633	..	..	..	..
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	1,473	1,568	1,593	1,609	..	..	..	..
Rural	46	23	23	24	..	..	..	..
Escolaridad promedio (en años)								
Nacional	4.8	4.9	5.0	5.1	5.3	5.4	5.4	5.5
<i>Por sexo</i>								
Femenino	4.6	4.7	4.8	5.0	5.1	5.2	5.3	5.4
Masculino	4.8	5.0	5.1	5.2	5.4	5.5	5.6	5.7
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	6.4	6.4	6.6	6.5	6.7	6.8	6.8	6.9
Rural	2.8	2.9	2.9	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
<i>Por departamento</i>								
Ahuachapán	3.7	4.0	3.7	3.3	3.5	3.5	3.5	3.7
Cabañas	2.4	2.7	2.7	3.0	3.2	3.3	3.5	3.7
Cuscatlán	4.2	4.5	4.5	5.0	5.1	5.4	5.3	5.3
Chalatenango	3.5	3.5	3.8	4.3	4.1	4.3	4.3	4.2
La Libertad	4.8	5.1	5.1	5.7	5.7	6.0	6.1	6.2
La Paz	4.2	4.3	4.3	4.3	4.5	4.5	4.5	4.7
La Unión	2.4	2.6	2.8	3.1	3.4	3.4	3.3	3.7
Morazán	2.3	2.5	2.6	3.2	3.8	3.9	3.9	4.1
San Miguel	4.2	4.6	4.6	4.8	5.0	5.0	5.0	5.0
San Salvador	6.5	6.7	6.9	6.7	6.9	7.0	7.0	7.1
San Vicente	3.6	3.7	3.8	4.3	4.5	4.4	4.8	4.8
Santa Ana	4.0	4.2	4.1	4.5	4.5	4.5	4.5	4.7
Sonsonate	4.0	4.0	4.1	4.2	4.2	4.3	4.4	4.5
Usulután	3.9	4.0	4.1	4.0	4.3	4.5	4.7	4.8
Tasa de alfabetismo adulto (por cada 100 personas de 15 años y más)								
Nacional	77.2	78.3	78.1	78.9	80.4	80.8	81.8	81.7
<i>Por sexo</i>								
Femenino	74.3	75.3	75.0	76.1	77.7	78.1	79.2	79.2
Masculino	80.6	82.0	81.8	82.2	83.5	84.0	85.0	84.7
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	86.7	87.4	87.6	87.8	88.3	88.7	89.0	88.9
Rural	63.5	65.6	64.7	64.9	67.6	68.2	70.1	69.7
Tasa de alfabetismo (por cada 100 personas de 15-24 años)								
Nacional	89.1	90.3	91.3	90.5	91.6	92.4	93.6	93.3
<i>Por sexo</i>								
Femenino	89.5	90.5	88.7	91.2	91.9	92.6	93.6	93.6
Masculino	88.7	90.1	90.6	89.7	91.2	92.2	93.5	92.9
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	96.1	96.0	96.6	95.8	96.1	96.6	97.1	96.7
Rural	80.1	83.1	84.7	82.8	85.3	86.6	88.6	88.5



...Para adquirir conocimientos...

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tasas brutas de escolaridad								
<i>Según nivel educativo</i>								
Nivel de educación parvularia	31.3	38.2	40.2	40.1	42.2	43.8	45.9	48.3
Nivel de educación básico	89.1	94.5	97.7	96.2	97.0	96.7	98.1	99.5
<i>Por departamento</i>								
Ahuachapán	71.7	82.1	88.0	86.5	87.5	84.6	88.1	91.0
Cabañas	85.8	96.8	101.0	100.4	102.8	104.8	109.8	113.6
Cuscatlán	97.3	100.6	107.5	102.7	108.3	110.0	113.8	117.1
Chalatenango	95.7	100.4	106.6	108.7	112.9	113.1	113.7	114.7
La Libertad	89.4	94.4	96.0	93.1	94.3	93.1	93.8	95.5
La Paz	92.5	99.5	103.2	103.0	104.6	104.1	103.8	105.1
La Unión	86.2	94.4	101.1	99.8	98.2	96.4	98.4	99.7
Morazán	75.7	96.8	100.5	98.9	100.4	102.1	101.6	105.0
San Miguel	93.8	100.7	106.6	105.5	105.1	103.4	104.1	104.9
San Salvador	89.5	89.8	90.1	88.5	87.9	88.3	89.0	89.5
San Vicente	95.4	103.7	111.0	108.6	112.9	113.4	115.5	117.8
Santa Ana	89.1	93.4	96.3	94.0	94.7	92.8	96.8	98.2
Sonsonate	81.0	90.4	94.0	92.1	92.7	91.9	93.7	95.8
Usulután	102.1	107.3	112.3	113.5	115.4	118.4	119.1	121.5
Nivel de educación media	34.3	34.3	37.0	34.5	35.3	38.3	38.1	40.2
Tasas de transición por grados de educación básica								
<i>Tasa de promoción</i>								
1 ^{er} grado	..	..	..	..	69	71	70	..
2 ^o grado	..	..	..	..	86	89	88	..
3 ^{er} grado	..	..	..	..	88	91	90	..
4 ^o grado	..	..	..	..	87	90	90	..
5 ^o grado	..	..	..	..	88	92	92	..
6 ^o grado	..	..	..	..	90	93	93	..
7 ^o grado	..	..	..	..	85	86	86	..
8 ^o grado	..	..	..	..	87	90	90	..
9 ^o grado	..	..	..	..	99	99	99	..
<i>Tasa de repitencia</i>								
1 ^{er} grado	..	..	..	..	13	15	16	..
2 ^o grado	..	..	..	..	5	6	6	..
3 ^{er} grado	..	..	..	..	3	4	5	..
4 ^o grado	..	..	..	..	3	4	4	..
5 ^o grado	..	..	..	..	2	3	3	..
6 ^o grado	..	..	..	..	2	3	3	..
7 ^o grado	..	..	..	..	3	4	4	..
8 ^o grado	..	..	..	..	2	3	3	..
9 ^o grado	..	..	..	..	1	1	1	..
<i>Tasa de deserción</i>								
1 ^{er} grado	..	..	..	..	18	14	14	..
2 ^o grado	..	..	..	..	9	5	6	..
3 ^{er} grado	..	..	..	..	9	5	5	..
4 ^o grado	..	..	..	..	10	6	6	..
5 ^o grado	..	..	..	..	10	5	5	..
6 ^o grado	..	..	..	..	8	4	4	..
7 ^o grado	..	..	..	..	12	10	10	..
8 ^o grado	..	..	..	..	11	7	7	..
9 ^o grado	..	..	..	..	0	0	0	..



...Para adquirir conocimientos...

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Inversión promedio por alumno (en US\$) ^{19/}								
Según nivel educativo								
Educación Parvularia	..	153.53	157.29	156.19	166.35	174.35	188.03	171.84
Educación Básica	..	138.70	147.66	159.57	189.63	220.34	224.86	217.65
Educación Media	..	230.17	199.82	224.86	399.83	427.51	272.88	261.90
Gasto en educación (ramo de educación) como porcentaje del gasto público total ^{20/}	14.9	14.1	16.0	16.4	17.2	18.6	19.4	18.8
Gasto en educación (ramo de educación) como porcentaje del PIB ^{21/}	2.1	2.3	2.5	2.6	2.7	2.9	3.1	3.3

II. ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Telefonía fija

Líneas instaladas	399,964	494,975	512,744	525,620	538,496	567,655	619,591	643,620
Líneas en operación	286,929	328,407	360,830	386,659	495,340	625,785	649,879	667,699
Líneas por cada 100 habitantes	5.3	5.6	6.1	8.7	8.7	9.0	9.7	9.9

Telefonía móvil

Líneas móviles	11,323	20,122	39,743	137,114	511,365	743,628	857,782	888,818
----------------	--------	--------	--------	---------	---------	---------	---------	---------

Telefonía pública ^{22/}

Teléfonos públicos	6,113	5,200	5,395	4,926	21,715	22,075	16,916	19,581
--------------------	-------	-------	-------	-------	--------	--------	--------	--------

Tarifa de instalación del servicio telefónico

(en US\$)	343	297	297	336	336	336	336	258
-----------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Tarifa plena (1 min. EEUU, US\$)	1.30	1.30	1.30	0.80	0.48	0.25	0.25	0.25
----------------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------

Tráfico telefónico internacional entrante

de llamadas (en miles)	64,060	60,751	63,054	223,524	398,284	710,330	801,918	769,468
------------------------	--------	--------	--------	---------	---------	---------	---------	---------

Digitalización conmutación (en porcentaje) ^{23/}	79	84	84	..	70	100	100	100
---	----	----	----	----	----	-----	-----	-----

Suscriptores cuentas Internet	10,514	70,000	54,250	70,711	94,521
-------------------------------	----	----	----	--------	--------	--------	--------	--------

12. RENDIMIENTO ECONOMICO

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001/p	2002/p
Producto Interno Bruto (En millones de US\$ precios corrientes)	9,500	10,316	11,135	12,008	12,465	13,134	13,804	14,284
Producto Interno Bruto (En millones de colones precios constantes de 1990)	49,238	50,078	52,204	54,162	56,029.5	57,236	58,197	59,427
Producto Interno Bruto per cápita (US\$ corrientes)	1,676	1,783	1,885	1,991	2,025	2,093	2,158	2,192
Producto Interno Bruto real per cápita (colones de 1990)	8,686	8,653	8,835	8,980	9,104	9,120	9,098	9,118
Tasa de crecimiento del PIB real	6.4	1.7	4.2	3.7	3.4	2.2	1.7	2.1
Tasa de crecimiento del PIB real per cápita	4.2	-0.4	2.1	1.6	1.4	0.2	-0.2	0.2
Tasa de inflación	11.4	7.4	1.9	4.2	-1.0	4.3	1.4	2.8
Indice de precios al consumidor (Base diciembre 1992=100)	135.9	146.0	148.8	155.0	153.5	160.0	162.3	166.8
Tipo de cambio (1990=8.75)	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75
Tasa de interés activa (nominal en US\$)	..	..	..	9.93	10.38	10.74	9.60	7.14
Tasa de interés pasiva (nominal en US\$)	..	..	..	6.86	6.61	6.50	5.48	3.4
Remesas familiares (en millones de US\$)	1,061	1,087	1,200	1,338	1,374	1,751	1,911	1,935
Remesas familiares como porcentaje del PIB	11.2	10.3	10.5	11.3	11.0	13.3	13.8	13.5

13. VARIABLES MACROECONOMICAS

Demanda y Oferta global (Precios constantes de 1990)

En millones de colones

Demanda Global	73,058	72,457.1	78,341.0	82,705.8	85,346.2	90,816.5	93,272	94,679
Gasto de consumo final	50,524	51,350.4	52,894.0	54,159.8	56,016.9	58,075.2	60,030	60,383
Hogares	46,300	47,007.6	48,431.5	49,585.6	51,423.5	53,438.6	55,208	55,909
Administraciones publicas	4,224	4,342.8	4,462.5	4,574.2	4,593.4	4,636.6	4,822	4,475
Formación bruta de capital	10,998	8,571.1	9,128.5	11,207.8	10,754.6	11,047.1	11,627	11,450
Formación bruta de capital fijo	10,259	8,947.7	9,672.0	10,601.5	10,512.7	11,059.1	11,226	11,450
Privado	8,536	7,094.9	7,908.9	8,692.4	8,887.5	9,557.9	9,600	9,486
Público	1,724	1,852.8	1,763.1	1,909.1	1,625.2	1,501.2	1,625	1,964
Variación de existencias	739	-376.6	-543.5	606.3	241.9	-12.0	401	0
Exportaciones de bienes y servicios	11,536	12,535.6	16,318.5	17,338.2	18,574.7	21,694.2	21,615	22,846
Oferta Global	73,058	72,457.2	78,341.1	82,705.8	85,346.2	90,816.5	93,272	94,679
Importaciones de bienes y servicios	23,821	22,379.3	26,136.9	28,544.2	29,316.7	33,580.7	35,075	35,253
Producto interno bruto	49,238	50,077.9	52,204.2	54,161.6	56,029.5	57,235.8	58,196.7	59,427
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	6,683	6,767.1	6,791.0	6,743.3	7,260.0	7,032.0	6,846.3	6,863
Explotación de minas y canteras	208	210.1	223.7	235.5	236.5	225.4	251.8	270
Industria manufacturera	10,417	10,598.1	11,445.2	12,204.1	12,654.3	13,178.8	13,711.6	14,113
Electricidad, gas y agua	266	311.3	324.4	344.2	353.4	345.2	361.2	381
Construcción	1,823	1,872.8	1,988.2	2,156.4	2,118.1	2,046.4	2,243.4	2,347
Comercio	10,033	10,075.6	10,366.4	10,785.4	11,002.9	11,398.6	11,615.5	11,732
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,658	3,726.3	4,013.6	4,183.3	4,581.7	4,863.4	5,070.1	5,256
Establecimientos financieros y seguros	1,443	1,482.3	1,669.2	1,829.2	2,049.3	2,207.3	2,242.1	2,271
Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	1,623	1,676.5	1,749.7	1,798.8	1,802.0	1,828.8	1,864.2	1,902
Alquileres de vivienda	4,448	4,522.5	4,603.9	4,695.3	4,718.3	4,789.0	4,649.4	4,882
Servicios comunales, sociales, personales y domésticos	2,713	2,726.8	2,809.5	2,867.6	2,876.6	2,916.3	2,882.8	2,918
Servicios del gobierno	2,808	2,926.7	3,037.6	3,048.2	3,095.9	3,124.0	3,125.7	3,048
Menos: Servicios bancarios imputados	1,248	1,345.4	1,535.6	1,654.7	1,774.1	1,884.0	1,926.9	1,929
Mas: Derechos arancelarios e impuesto al valor	4,362	4,527.2	4,717.2	4,925.2	5,054.6	5,164.1	5,259.4	5,375

IV. | ...Tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente...

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001/p	2002/p
Ingreso nacional disponible y su asignación (millones de US\$ corrientes)								
I. Gasto de consumo final	9,128	10,149	10,750	11,377	11,956	12,886	13,707.4	14,034.2
1. Hogares	8,307	9,185	9,739	10,206	10,707	11,550	12,266.4	12,669.3
2. Administraciones Pública	821	964	1,011	1,171	1,249	1,336	1,441	1,364.9
II. Formación bruta de capital fijo	1,904	1,567	1,683	2,108	2,048	2,223	2,304.6	2,349.0
1. Privada ^{24/}	1,568	1,189	1,312	1,691	1,688	1,864	1,906.7	1,871.3
2. Pública	336	378	371	417	360	359	397.9	477.7
III. Más: Exportación de bienes y servicios	2,056	2,174	2,883	2,977	3,108	3,599	3,560.3	3,798.9
IV. Menos: Importación de bienes y servicios	3,587	3,500	4,181	4,453	4,647	5,573	5,768.6	5,898.3
V. Producto interno bruto	9,500	10,316	11,135	12,008	12,465	13,134	13,803.7	14,283.9
VI. Menos: Renta de la propiedad con el resto del mundo	-96	-121	-163	-163	-282	-253	-265.7	-287.2
VII. Ingreso nacional bruto	9,405	10,237	10,971	11,845	12,183	12,881	13,538	13,996.7
VIII. Más: Transferencias corrientes externas netas ^{25/}	1,383	1,243	1,361	1,527	1,582	1,797	2,284	2,003
IX. Ingreso Nacional Bruto Disponible	10,788	11,480	12,332	13,372	13,764	14,678	15,822	15,999.7
X. Ahorro nacional bruto	1,660	1,331	1,583	1,995	1,808	1,793	2,114.6	1,965.4
1. Privado	1,354	1,139	1,370	1,874	1,785	1,873	2,060.8	1,848.7
2. Público	307	192	213	121	23	-80	53.8	116.7
XI. Ahorro Externo	244	205	101	113	239	430.5	190	383.6
Balanza de Pagos (En millones de US\$ corrientes)								
Exportaciones FOB	1,652	1,788	2,426	2,441	2,510	2,941	2,864	2,992
Tradicionales	426	414	606	423	307	354	205	161
Café	362	339	520	324	245	298	115	107
Azúcar	38	36	55	66	37	40	70	44
Camarón	26	39	31	33	25	16	20	10
No tradicionales	580	610	765	833	869	979	1,009	1,073
Centroamerica	427	455	579	614	637	736	721	738
Resto del mundo	152	155	186	219	233	242	288	335
Maquila	647	764	1,055	1,185	1,333	1,609	1,650	1,758
Importaciones CIF	3,329	3,222	3,744	3,968	4,095	4,947	5,027	5,190
(Maquila)	473	551	764	847	955	1,153	1,161	1,283
Saldo de la Balanza comercial	-1,677	-1,433	-1,318	-1,527	-1,585	-2,006	-2,163	-2,198
Servicios Netos	26	10	56	-121	-157	-235	-303	-194
Transferencias Netas	1,390	1,255	1,364	1,500	1,557	1,797	2,284	2,003
Privadas	1,195	1,193	1,308	1,474	1,529	1,769	2,245	1,978
Oficiales	194	62	55	26	28	28	39	25
Cuenta Corriente	-262	-169	-65	-79	-242	-431	-190	-384
Cuenta de Capital	408	334	266	712	442	442	503	560
Saldo balanza de pagos	146	165	201	633	200	12	313	176
Sector publico no financiero (En millones de US\$)								
I. Ingresos y donaciones	1,708	1,829	25	1,793	1,870	2,072	2,056	2,218
A. Ingresos corrientes	1,628	1,808	192	1,775	1,836	1,954	1,994	2,104
1. Tributarios	1,144	1,165	1,149	1,208	1,274	1,344	1,449	1,595
2. Contribuciones a la seguridad social	174	193	214	244	237	282	253	259
3. No tributarios	148	220	154	249	228	241	243	249
4. Superávit de operaciones de empresa privada neto de subsidios	162	230	163	73	95	87	49	0
B. Ingresos de capital	3	2	5	6	1	8	1	65
C. Donaciones del exterior	78	19	23	12	33	110	61	50
II. Gastos y concesión neta de préstamos	1,721	2,086	24	2,108	2,217	2,470	2,560	2,695
A. Gastos Corrientes	1,322	1,616	168	1,654	1,813	2,034	1,940	1,988
1. Consumo	970	1,146	1,129	1,251	1,391	1,492	1,512	1,528
2. Intereses	156	182	173	177	174	203	200	245
3. Transferencias corrientes	195	288	165	225	249	340	228	215
B. Gastos de capital	396	471	51	456	404	436	620	706
1. Inversión Bruta	342	440	416	442	389	380	602	610
2. Transferencias de capital	53	31	28	14	15	56	17	97
C. Concesión neta de préstamos	4	-1	-7	-1	0	0	0	0

IV. | ...Tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente...

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001/p	2002/p
III. Ahorro corriente (I.A - II.A)	306	192	3	121	23	-80	54	115
IV. Ahorro primario (no incluye intereses)	463	374	386	298	197	123	254	361
V. Superávit (déficit) global								
1. Incluyendo donaciones	-13	-257	-197	-316	-347	-398	-504	-476
2. Excluyendo donaciones	-90	-276	-25	-328	-380	-509	-565	-526
VI. Financiamiento externo neto	125	283	26	-23	177	200	615	1,254
1. Desembolsos de deuda	316	566	961	430	596	412	964	1,759
2. Amortización de deuda	-190	-283	-735	-453	-419	-212	-349	-505
3. Refinanciamiento de servicio corriente	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Pagos por servicio atrasado	0	0	0	0	0	0	0	0
VII. Financiamiento interno neto	-113	-26	-3	0	0	0	0	0
1. Banco Central	1	77	19	339	170	198	-111	-777
2. Bancos Comerciales	-58	-66	-44	-389	2	20	21	-90
3. Instituciones Financieras	-17	14	16	-113	67	193	136	-362
4. Bonos fuera del sistema bancario	-14	-11	-35	11	0	0	0	0
5. Privatización y Venta de Acciones	..	..	..	32	-7	-73	-124	-26
6. Pago deuda previsional	..	..	..	827	167	0	10	7
7. Otros	-24	-40	14	0	0	0	-103	-158
VIII. Brecha no financiada	0	0	-20	-29	-59	58	-52	-149
Panorama Monetario (En millones de US\$)								
I. Activos externos netos (1+2+3)	487	593	-68	1,202	1,385	1,356	1,434	1,278
1. Activos externos brutos (a+b)	1,002	1,212	180	1,886	2,097	2,173	2,504	2,456
a) Banco Central	935	1,100	1,462	1,767	1,972	1,894	1,712	1,591
b) Bancos comerciales	68	113	112	119	125	279	793	866
2. Pasivos externos de corto plazo	-320	-323	-402	-300	-285	-362	-679	-618
3. Obligaciones externas de mediano y largo plazo	-196	-296	-374	-384	-427	-455	-392	-560
IX. Activos internos netos (1+2+3+4)	2,999	3,589	-38	4,575	5,106	5,440	5,493	5,512
1. Sector privado (a+b)	2,853	3,482	58	5,032	5,493	5,592	5,439	5,871
a) Empresas y particulares	2,752	3,342	491	4,908	5,412	5,392	5,094	5,455
i) Crédito	2,742	3,327	4,262	4,896	5,391	5,374	5,080	5,428
ii) Inversiones	10	15	34	11	21	18	14	26
b) Instituciones financieras no monetarias	101	140	17	125	81	200	345	417
i) Crédito	100	137	110	49	-2	40	-9	32
ii) Inversiones	1	3	41	76	83	160	354	385
2. Sector Público No Financiero (a+b+c)	306	316	4	-216	-112	59	210	-84
a) Gobierno Central Neto	606	623	70	155	163	361	551	247
i) Crédito	859	803	789	701	760	1,018	1,257	1,049
ii) Depósitos	-252	-181	-175	-545	-598	-657	-706	-802
b) Resto del Gobierno Central	-16	-20	-26	-275	-230	-265	-300	-296
i) Créditos	9	11	10	9	14	22	23	65
ii) Depósitos	-147	-187	-239	-284	-245	-287	-322	-361
c) Empresas Públicas no Financieras	-19	-15	-11	-96	-45	-37	-41	-36
i) Créditos	0	0	0	0	5	..	..	..
ii) Depósitos	-162	-130	-93	-96	-49	-37	-41	-36
3. Obligaciones con instituciones financieras no monetarias	-420	-489	-595	-480	-436	-375	-547	-687
4. Otros Neto	260	279	198	238	161	165	391	411
III. Pasivos con el sector privado (1+5)	18	21	27	5,777	6,491	6,796	6,927	6,790
1. Dinero y Cuasidinero M3 (M2 + 4)	8	10	14	5,499	6,134	6,332	6,495	6,320
2. Medio Circulante M1 (a+b)	91	107	105	995	1,145	1,061	1,171	1,056
a) Numerario en público	358	355	369	403	539	449	221	61
b) Depósitos a la vista	437	579	547	592	606	612	950	995
3. Agregado monetario M2 (M1+a)	41	47	57	4,893	5,420	5,505	6,172	5,979
a) Cuasidinero (i + ii)	265	309	394	3,898	4,276	4,444	5,001	4,923
i) Depósitos de ahorro	860	987	1,163	1,299	1,306	1,449	1,778	1,908
ii) Depósitos a plazo	1,459	1,715	2,285	2,599	2,970	2,995	3,223	3,015
4. Otras Obligaciones	26	43	63	607	714	826	323	341
a) Moneda extranjera	175	255	361	413	469	495	..	..
b) Cédulas hipotecarias	10	9	11	8	5	..	..	..
c) Títulos valores	36	110	177	180	240	331	323	341
d) Otros	5	2	1	5	..	..	..	..
5. Capital Privado	146	170	225	277	357	465	432	471

IV. | ...Tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente...

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001/p	2002/p
Panorama Monetario (En millones de US\$)								
Destino del crédito de los bancos comerciales (montos otorgados en millones de US\$)								
Sectores destino								
I. Agropecuario	335.6	314.8	408.4	329.9	373.5	323.2	343.7	146.2
II. Minería y Canteras	0.7	1.7	0.8	1.0	0.7	0.9	0.1	3.5
III. Industria Manufacturera	561.1	529.7	689.0	779.9	853.5	1,055.9	1,193.9	991.5
IV. Construcción y vivienda	251.8	487.9	527.4	537.1	569.9	716.9	700.7	603.2
V. Electricidad, gas, agua y servicios	3.4	8.5	26.9	58.6	27.5	51.0	134.2	144.3
VI. Comercio	903.8	999.3	1,592.1	1,560.8	1,462.5	1,459.7	1,362.7	1,425.1
VII. Transporte, Almacenaje y comunicaciones	75.9	77.1	63.9	74.8	85.0	142.1	167.1	129.3
VIII. Servicios	92.1	146.5	183.7	255.7	262.9	420.0	446.0	516.2
IX. Otras Actividades	118.0	183.1	295.6	229.2	243.1	245.2	371.9	698.1
X. Préstamos Personales	161.5	124.7	243.1	245.8	594.7	336.5	314.5	371.1
Total	2,504.0	2,873.4	4,031.0	4,072.8	4,473.2	4,751.4	5,034.9	5,028.6
Estructura del destino del crédito de los bancos comerciales (montos otorgados en porcentajes) ^{26/}								
Sectores destino								
I. Agropecuario	13.4	11.0	10.1	8.1	8.3	6.8	6.7	2.9
II. Minería y Canteras	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
III. Industria Manufacturera	22.4	18.4	17.1	19.1	19.1	22.7	23.8	19.7
IV. Construcción y vivienda	10.1	17.0	13.1	13.2	12.7	15.1	14.0	12.0
V. Electricidad, gas, agua y servicios	0.1	0.3	0.7	1.4	0.6	1.0	2.7	2.9
VI. Comercio	36.1	34.8	39.5	38.3	32.7	30.7	27.0	28.3
VII. Transporte, Almacenaje y comunicaciones	3.0	2.7	1.6	1.8	1.9	2.8	3.3	2.6
VIII. Servicios	3.7	5.1	4.6	6.3	5.9	8.8	8.9	10.3
IX. Otras Actividades	4.7	6.4	7.3	5.6	5.4	4.9	7.5	13.9
X. Préstamos Personales	6.5	4.3	6.0	6.0	13.3	7.3	6.3	7.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Salarios promedios reales (en US\$)								
Nacional	129.9	131.6	137.4	145.1	146.7	148.1	148.4	146.1
Por Rama de Actividad Económica ^{27/}								
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	59.2	59.4	57.2	59.0	59.7	58.7	54.3	56.0
Pesca	0.0	0.0	180.6	100.2	111.0	114.6	144.4	113.2
Explotación de minas y canteras	152.2	120.4	107.5	115.3	97.7	195.4	105.5	96.4
Industria Manufacturera	122.5	120.3	127.0	146.9	130.1	127.8	123.3	125.1
Suministro Elect. Agua y Gas	212.1	233.5	245.5	224.2	254.2	266.8	282.0	236.4
Construcción	128.2	128.4	135.0	140.7	142.4	145.9	149.6	141.0
Comercio, hoteles y restaurantes	132.7	142.9	135.5	147.8	151.4	153.2	150.6	148.2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	225.7	200.3	204.5	197.3	201.9	218.1	220.0	188.2
Intermediación Financiera e inmobiliario	286.7	262.4	305.9	240.9	243.3	220.1	266.1	219.0
Administración pública y defensa	0.0	0.0	225.2	239.4	251.3	257.2	251.0	239.7
Enseñanza	0.0	0.0	216.5	223.7	232.5	224.8	232.7	290.5
Servicios comunales, sociales y salud	146.8	150.8	146.9	144.7	168.9	151.8	159.8	144.6
Hogares con servicio doméstico	0.0	0.0	48.5	47.3	48.7	52.3	50.5	49.6
Otros	0.0	0.0	217.7	453.6	276.9	444.1	256.9	290.5
Salario mínimo diario (Industria, comercio y servicios) (en US\$)	4.4	4.4	4.4	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8
Gasto Público Total (En miles de US\$)	1,368,353	1,578,113	1,653,357	1,916,727	1,883,145	2,072,500	2,392,140	3,342,635
Estructura del gasto público								
Clasificación del Gasto por Áreas de Gestión (%)								
I. Conducción administrativa	13.2	13.1	12.5	12.7	13.5	13.1	11.7	9.3
Órgano Legislativo	0.5	0.4	0.6	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5
Corte de Cuentas de la República	0.6	0.4	0.6	0.7	0.8	0.8	0.6	0.4
Tribunal Supremo Electoral	0.4	0.7	0.3	0.7	1.1	0.8	0.4	0.8
Tribunal de Servicio Civil	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Presidencia de la República	0.9	1.1	1.4	1.3	1.1	1.5	2.0	1.1
Ramo de Hacienda	2.4	2.2	2.5	2.5	2.9	2.6	1.6	1.6
Ramo de Relaciones Exteriores	1.2	1.2	1.1	1.0	1.1	1.0	0.9	0.7
Ramo de la Defensa Nacional	7.1	6.1	5.9	5.7	5.7	5.4	5.5	4.2
Ramo del Interior	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Transferencias Generales del Estado	0.1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0

IV. | ...Tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente...

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001/p	2002/p
Salario mínimo diario (Industria, comercio y servicios) (en US\$)								
Gasto Público Total (En miles de US\$)								
2. Administración de Justicia y Seguridad								
Ciudadana	13.6	15.0	15.0	15.5	15.9	15.0	13.2	10.1
Consejo Nacional de la Judicatura	..	..	..	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1
Organo Judicial	3.9	4.0	4.3	4.3	5.1	4.9	4.4	3.3
Fiscalía General de la República	0.4	0.4	0.5	0.7	0.9	0.9	0.8	0.6
Procuraduría General de la República	0.4	0.3	0.3	0.5	0.6	0.6	0.5	0.4
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Ramo del Interior	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.0
Ramo de Seguridad Pública	7.0	8.5	8.2	7.9	8.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Justicia	1.3	1.1	1.1	1.4	0.6	0.0	0.0	0.0
Ramo de Seguridad Pública y Justicia	..	..	..	0.0	0.0	7.8	6.8	0.0
Ramo de Gobernación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.7
3. Desarrollo Social	28.2	31.2	32.1	33.9	36.3	36.0	41.5	32.4
Presidencia de la República	0.8	1.2	1.2	1.4	1.6	1.3	1.2	0.7
Ramo de Relaciones Exteriores	3.0	4.0	2.7	0.5	0.3	0.2	0.1	0.0
Ramo del Interior	0.9	1.4	1.2	0.1	0.2	0.9	0.9	0.0
Ramo de Justicia	..	..	..	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0
Ramo de Educación	13.6	14.6	16.4	16.8	17.5	17.3	19.7	14.0
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	9.0	9.1	8.8	9.2	9.6	9.9	8.8	6.5
Ramo de Trabajo y Previsión Social	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2
Ramo de Vivienda y Desarrollo Urbano	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.5	0.3	0.1
Transferencias Generales del Estado	0.4	0.4	1.3	5.5	5.9	5.7	10.2	10.8
4. Apoyo al Desarrollo Económico	13.2	13.9	14.4	14.9	11.0	13.2	12.3	10.0
Ramo del Interior	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.0
Ramo de Economía	1.9	2.0	1.8	1.9	2.0	1.9	1.8	1.4
Ramo de Agricultura y Ganadería	1.6	1.6	1.9	2.2	1.7	4.2	1.7	1.1
Ramo de Obras Públicas	9.0	9.4	10.4	10.1	6.7	6.4	7.9	0.0
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Ramo de Transporte	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2	0.2	0.0
Transferencias Generales del Estado	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.4	0.3
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.1
5. Deuda Pública	18.9	20.1	18.0	15.6	16.1	14.6	13.9	32.6
6. Obligaciones Generales del Estado	12.8	6.6	8.0	6.5	6.8	8.0	5.6	5.5
7. Producción Empresarial Pública	0.0	0.0	0.0	1.0	0.3	0.2	1.9	0.0
TOTAL (1+2+3+4+5+6+7)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión pública no financiera (en millones de US\$) ^{28/}	137	153	199	262	239	217	276	..
Estructura de la inversión pública no financiera por departamento (en porcentaje)								
Por departamento								
Ahuachapán	2	2	9	9	6	8	7	..
Cabañas	2	1	1	1	4	6	4	..
Chalatenango	1	1	4	3	3	7	7	..
Cuscatlán	0	1	0	0	1	4	11	..
La Libertad	5	6	6	4	6	10	17	..
La Paz	12	15	6	7	3	4	6	..
La Unión	2	2	1	2	5	6	2	..
Morazán	4	0	0	2	3	4	3	..
San Miguel	4	9	4	4	4	5	2	..
San Salvador	40	36	38	33	28	17	25	..
San Vicente	4	1	0	4	5	1	4	..
Santa Ana	4	5	2	2	6	7	3	..
Sonsonate	16	20	11	4	4	5	3	..
Usulután	4	2	18	25	24	18	7	..
Total	100	100	100	100	100	100	100	..

IV. | ...Tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente...

14. PERFIL DE POBREZA

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001/p	2002/p
Estructura de hogares en pobreza de ingreso [Pobreza total] (en porcentaje de hogares)								
Nacional	46.3	51.7	48.1	44.6	41.4	38.8	38.8	36.8
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	38.3	42.4	38.7	36.0	33.2	29.9	31.2	29.5
Rural	57.8	64.9	61.6	58.6	55.1	53.7	51.6	49.2
<i>Por departamento</i>								
Ahuachapán	56.5	60.7	60.4	65.4	60.1	60.0	60.4	53.8
Cabañas	73.5	80.3	74.5	70.8	63.9	63.3	60.5	57.2
Chalatenango	66.3	72.7	63.9	59.5	55.9	53.7	51.8	48.6
Cuscatlán	50.1	56.4	58.6	42.4	39.1	35.1	33.7	36.9
La Libertad	36.9	44.4	37.3	32.9	33.1	27.0	28.1	26.8
La Paz	48.5	56.5	54.6	54.9	49.4	43.0	44.6	44.7
La Unión	63.5	68.4	65.4	60.4	50.8	49.0	45.9	42.3
Morazán	66.3	70.9	71.7	66.1	59.3	58.5	54.9	51.6
San Miguel	53.4	53.7	56.7	50.2	44.5	47.0	47.1	42.8
San Salvador	32.8	37.9	32.3	30.6	28.7	26.4	28.2	25.6
San Vicente	62.8	76.3	65.9	59.5	59.8	54.6	49.8	54.6
Santa Ana	45.9	54.5	51.4	49.7	45.7	43.7	43.7	42.2
Sonsonate	51.1	54.0	53.4	47.4	48.2	45.9	42.9	44.5
Usulután	60.8	63.5	62.8	62.2	55.7	49.8	47.3	47.3
Pobreza extrema (en porcentaje de hogares)								
Nacional	17.7	21.9	18.5	18.9	16.8	16.0	16.09	15.8
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	11.9	14.6	12.0	12.9	10.4	9.3	10.2	10.3
Rural	26.0	32.3	27.9	28.7	27.2	27.2	26.1	25.0
<i>Por departamento</i>								
Ahuachapán	22.5	28.8	25.4	36.7	36.1	34.8	34.2	29.3
Cabañas	49.3	53.6	45.3	46.1	40.3	36.6	34.6	30.7
Chalatenango	29.8	40.4	32.9	30.7	28.8	26.1	29.2	28.7
Cuscatlán	18.8	25.9	24.3	16.3	13.8	14.0	10.5	14.9
La Libertad	12.1	19.0	10.9	10.9	12.9	10.6	11.2	10.6
La Paz	16.5	24.1	24.3	23.3	20.8	17.2	19.3	19.9
La Unión	30.6	33.5	33.4	28.0	23.8	23.3	21.5	17.4
Morazán	36.6	38.9	40.4	39.6	28.4	30.0	29.4	27.2
San Miguel	23.4	24.9	25.0	23.4	17.9	18.9	20.1	20.1
San Salvador	9.1	11.6	8.1	9.5	7.3	7.6	8.7	8.3
San Vicente	27.9	41.4	31.7	30.8	31.2	23.7	22.2	27.8
Santa Ana	16.1	22.5	17.5	19.0	18.4	18.9	17.4	18.1
Sonsonate	15.8	17.8	17.5	19.0	18.8	18.3	16.4	18.3
Usulután	27.1	27.9	26.4	29.7	25.5	22.3	21.1	21.7
Pobreza relativa (en porcentaje de hogares)								
Nacional	28.6	29.8	29.5	25.6	24.7	22.8	22.7	21.0
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	26.4	27.9	26.7	23.1	22.7	20.6	21.1	19.1
Rural	31.8	32.5	33.7	29.9	27.9	26.5	25.5	24.2
<i>Por departamento</i>								
Ahuachapán	34.0	31.9	35.0	28.5	24.0	25.1	26.2	24.5
Cabañas	24.2	26.7	29.2	24.7	23.6	26.7	25.9	26.5
Chalatenango	36.5	32.3	31.0	28.8	27.0	27.5	22.6	19.9
Cuscatlán	31.3	30.5	34.3	26.1	25.3	21.1	23.1	22.0
La Libertad	24.8	25.5	26.4	21.9	20.2	16.3	16.9	16.2
La Paz	32.0	32.4	30.3	31.6	28.7	25.9	25.3	24.7
La Unión	32.9	34.9	32.0	32.4	27.0	25.7	24.4	24.8
Morazán	29.6	32.1	31.3	26.5	30.9	28.5	25.5	24.4
San Miguel	30.0	28.9	31.7	26.8	26.6	28.1	27.0	22.7
San Salvador	23.8	26.3	24.2	21.1	21.4	18.8	19.5	17.2
San Vicente	34.9	34.9	34.2	28.6	28.6	30.9	27.6	26.9
Santa Ana	29.8	32.0	33.9	30.6	27.3	24.8	26.3	24.2
Sonsonate	35.3	36.2	35.9	28.4	29.4	27.6	26.5	26.2
Usulután	33.7	35.6	36.4	32.2	30.2	27.5	26.2	25.6

IV. | ...Tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente...

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001/p	2002/p
Estructura de la población en pobreza de ingreso [Pobreza total] (en porcentaje de personas)								
Nacional	52.9	58.1	55.4	50.5	47.5	44.7	44.4	42.9
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	43.9	47.6	44.3	40.6	37.6	34.3	35.3	34.0
Rural	63.9	70.7	69.2	64.0	61.2	59.3	57.2	55.8
<i>Por departamento</i>								
Ahuachapán	61.5	67.1	66.4	71.2	66.6	66.2	66.8	61.9
Cabañas	80.0	85.9	80.4	78.1	71.9	70.1	67.9	65.0
Chalatenango	72.5	75.5	72.0	64.0	62.5	59.5	59.7	53.9
Cuscatlán	57.0	64.4	67.0	47.0	43.9	39.2	35.8	42.5
La Libertad	40.3	50.9	44.5	38.4	38.5	31.4	32.2	31.4
La Paz	53.6	62.8	60.6	60.1	55.4	49.3	49.9	51.0
La Unión	68.9	75.2	71.6	67.5	57.7	56.6	54.2	49.2
Morazán	73.1	78.8	78.4	71.9	64.7	63.7	61.1	58.5
San Miguel	60.8	59.2	66.1	57.1	50.5	52.5	51.6	48.8
San Salvador	38.7	42.9	37.5	34.8	32.7	30.6	31.9	29.9
San Vicente	69.4	81.1	74.0	63.1	64.9	60.3	56.6	61.1
Santa Ana	52.7	60.4	58.3	55.3	51.5	50.1	50.2	49.4
Sonsonate	57.4	59.3	60.0	51.7	54.6	51.7	49.3	50.7
Usulután	67.9	67.8	69.4	67.3	62.0	56.2	53.6	53.2
Pobreza extrema (en porcentaje de personas)								
Nacional	21.0	26.3	23.2	22.6	20.1	19.3	19.3	19.2
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	14.1	17.4	14.7	14.8	12.2	10.8	11.9	12.2
Rural	29.2	37.0	33.6	33.3	30.9	31.1	30.0	29.1
<i>Por departamento</i>								
Ahuachapán	26.0	35.0	29.5	42.9	43.6	41.1	40.1	35.8
Cabañas	56.3	62.5	54.3	54.3	46.8	42.0	41.2	36.6
Chalatenango	34.5	43.6	39.2	36.2	33.6	30.7	34.0	32.5
Cuscatlán	21.7	27.9	28.7	18.5	15.7	15.8	11.1	17.0
La Libertad	12.3	22.6	13.8	12.5	14.7	12.6	12.9	12.8
La Paz	18.8	26.4	29.1	26.3	22.9	19.9	21.8	21.5
La Unión	32.6	39.5	38.5	34.3	29.0	27.7	26.2	22.0
Morazán	43.3	48.7	48.9	45.7	33.0	35.3	33.0	33.2
San Miguel	28.6	29.4	32.2	28.6	21.5	22.3	23.6	23.1
San Salvador	10.6	14.0	9.8	10.9	8.5	8.8	10.2	10.1
San Vicente	32.2	45.8	38.3	33.4	34.6	28.2	27.1	31.3
Santa Ana	20.4	26.3	20.7	22.1	21.9	22.4	21.7	21.6
Sonsonate	17.5	19.9	21.3	21.8	20.9	20.5	19.1	22.0
Usulután	30.4	31.5	33.8	34.3	28.5	26.8	25.5	25.5
Pobreza relativa (en porcentaje de personas)								
Nacional	32.0	31.8	32.2	27.8	27.4	25.4	25.02	23.8
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	29.7	30.3	29.5	25.8	25.4	23.4	23.5	21.8
Rural	34.7	33.7	35.5	30.6	30.2	28.2	27.3	26.6
<i>Por departamento</i>								
Ahuachapán	35.5	32.1	36.8	28.3	23.0	25.1	26.7	26.1
Cabañas	23.7	23.4	26.1	23.8	25.1	28.1	26.7	28.4
Chalatenango	38.0	31.9	32.8	27.8	28.9	28.7	25.7	21.3
Cuscatlán	35.3	36.6	38.2	28.6	28.2	23.3	24.7	25.5
La Libertad	28.0	28.3	30.7	25.8	23.7	18.8	19.3	18.5
La Paz	34.8	36.4	31.6	33.7	32.5	29.5	28.0	29.4
La Unión	36.3	35.7	33.1	33.2	28.8	28.8	28.0	27.2
Morazán	29.8	30.1	29.5	26.2	31.7	28.4	28.0	25.3
San Miguel	32.1	29.7	33.9	28.5	29.0	30.2	28.0	25.6
San Salvador	28.1	28.9	27.7	23.9	24.2	21.7	21.8	19.7
San Vicente	37.3	35.3	35.7	29.6	30.3	32.1	29.4	29.8
Santa Ana	32.3	34.0	37.6	33.2	29.6	27.6	28.4	27.8
Sonsonate	39.9	39.4	38.7	30.0	33.8	31.2	30.2	28.6
Usulután	37.5	36.3	35.6	33.0	33.5	29.4	28.0	27.8

IV. | ...Tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente...

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Población rural bajo línea de pobreza, con respecto a la porción pobre del país (%)	54.7	55.1	55.8	53.4	53.9	55.2	53.2	53.3
Tamaño promedio de los hogares pobres	5.34	5.26	5.31	5.11	5.09	5.02	4.99	4.95
Costo de la canasta básica alimentaria familiar mensual (en US \$)								
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	126	143	143	141	136	128	129	127
Rural	92	110	111	103	98	99	98	93
Razón entre quintil más rico y el quintil más pobre de la población (ingreso per cápita)								
Nacional	16	18	16	18	19	21	20	22
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	11	12	11	12	12	15	14	15
Rural	13	13	9	11	16	16	17	19



...y preservarlos a la vez para generaciones futuras.

15. DINAMICA DEMOGRAFICA

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Población (En miles de habitantes)								
Nacional	5,668.6	5,787.1	5,908.5	6,031.3	6,154.3	6,276.0	6,396.9	6,517.8
<i>Por sexo</i>								
Femenino	2,892.3	2,951.8	3,012.3	3,073.5	3,134.7	3,195.3	3,255.7	3,316.1
Masculino	2,776.3	2,836.3	2,896.1	2,957.8	3,019.6	3,080.7	3,141.2	3,201.7
<i>Por area geográfica</i>								
Urbano	3,216.5	3,305.1	3,394.9	3,485.5	3,576.0	3,665.7	3,754.9	3,843.9
Rural	2,452.1	2,482.0	2,513.5	2,545.9	2,578.4	2,610.3	2,642.0	2,673.9
<i>Por Grupos de Edad</i>								
Menor de 15 años	2,119.8	2,137.9	2,160.3	2,185.4	2,210.6	2,234.1	2,259.4	2,283.4
De 15-64 años	3,287.7	3,379.4	3,468.8	3,556.1	3,642.8	3,729.5	3,816.9	3,904.8
Mayor de 64 años	261.1	269.8	279.4	289.8	300.9	312.4	320.6	329.6
<i>Por edad escolar</i>								
De 4-6 años	416.2	424.6	457.8	475.3	469.3	463.9	473.9	473.4
De 7-15 años	1,221.9	1,285.8	1,288.8	1,284.7	1,278.8	1,318.8	1,348.8	1,377.6
De 16-18 años	413.1	437.7	442.8	409.6	413.6	393.5	413.6	401.3
<i>Por Edad Fértil</i>								
Mujeres de 15-49 años	1,465.8	1,506.1	1,544.2	1,580.6	1,616.4	1,651.3	1,687.2	1,723.0
<i>Por Departamento</i>								
Ahuachapán	289.0	294.9	300.9	307.1	313.3	319.8	326.4	333.3
Cabañas	148.3	149.2	150.2	151.1	152.0	152.8	153.7	154.5
Cuscatlán	192.1	194.2	196.4	198.6	200.8	203.0	204.9	206.9
Chalatenango	190.0	191.2	192.5	193.9	195.2	196.6	197.9	199.3
La Libertad	585.0	603.4	622.5	642.2	662.1	682.1	702.3	723.0
La Paz	269.2	273.8	278.5	283.2	288.0	292.9	297.8	302.8
La Unión	274.6	277.4	280.3	283.2	286.2	289.0	291.8	294.4
Morazan	169.3	170.1	170.9	171.7	172.6	173.5	174.5	175.5
San Miguel	440.7	447.9	455.3	463.0	471.3	480.3	489.9	500.1
San Salvador	1,724.5	1,777.8	1,831.5	1,884.7	1,936.3	1,985.3	2,031.8	2,076.5
San Vicente	152.2	153.6	155.3	157.2	159.2	161.1	163.0	165.0
Santa Ana	504.0	513.0	522.1	531.5	541.2	551.3	561.8	572.6
Sonsonate	399.9	409.2	419.0	429.1	439.5	450.1	460.9	471.9
Usulután	329.7	331.4	333.1	334.8	336.5	338.3	340.2	342.1
Densidad poblacional (hab/Km ²)	269.4	275.0	280.8	286.7	292.5	298.3	304.0	309.8
Índice de masculinidad	96.0	96.1	96.1	96.2	96.3	96.4	96.5	96.6
<i>Población urbana como porcentaje de población total</i>	56.7	57.1	57.5	57.8	58.1	58.4	58.7	59.0
Tasa de dependencia	72.4	71.3	70.3	69.6	68.9	68.3	67.6	66.9
Tasa de crecimiento de la población	2.1	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0	1.9	1.9
Tasa bruta de natalidad (por mil)	28.8	28.5	27.8	27.6	27.2	26.5	26.1	25.6
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	6.4	6.3	6.2	6.1	6.0	6.0	6.0	6.0
Tasa de crecimiento natural (por cien)	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1	2.0	2.0
Tasa global de fecundidad	3.4	3.3	3.2	3.2	3.1	3.0	3.0	2.9

16. USO DE ENERGIA

Demanda neta nacional (MWh)	3,235,521	3,361,301	3,636,239	3,775,155	3,888,507	4,073,165	4,071,212	4,365,281
Importación neta (GWh)	-35.2	20.7	88.1	38.0	250.4	696.0	309.0	383.9
Capacidad instalada (MW)	908.5	943.4	943.4	954.1	988.4	1,102.5	1,117.6	1,044.2
Capacidad disponible (MW)	652.0	830.6	787.0	847.1	876.6	936.0	979.9	867.9
Consumo energía eléctrica/habitante KWh (demanda neta)	0.57	0.58	0.62	0.63	0.63	0.65	0.64	0.67
Precio promedio venta a los usuarios finales (US\$/kWh)	0.11	0.11	0.11	0.11	0.10	0.11	0.12	0.11
Precio promedio de la energía eléctrica en el mercado regulador del sistema (MRS) US\$/MWh	..	..	..	59.33	63.61	82.98	66.56	66.06
Índice de electrificación (%)	64.3	66.4	68.5	70.8	73.2	75.9	77.4	77.4
<i>Estructura de la generación neta de electricidad (en porcentajes)</i>								
Hidroeléctrica	44.8	56.2	40.1	41.8	48.4	34.7	30.8	28.5
Geotérmica	12.5	12.0	12.8	11.2	15.3	21.9	24.1	23.5
Térmica	42.7	31.9	47.1	47.0	36.2	41.9	45.0	48.0

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Valor agregado de la producción según la rama de agricultura, caza, silvicultura y pesca (precios corrientes en millones de US\$)	1,270.3	1,338.5	1,494.9	1,446.8	1,306.3	1,286.1	1,301.4	..
Café oro	415.8	299.3	398.8	353.4	267.2	208.1	110.7	..
Algodón	..	..	..	..	0.6	0.9	0.4	..
Granos básicos	226.3	365.2	352.0	27.8	229.7	254.0	281.0	..
Caña de azúcar	39.8	45.9	49.5	5.9	39.9	39.3	38.9	..
Otras producciones agrícolas	203.5	263.2	300.4	360.4	323.4	321.5	410.9	..
Ganadería	147.5	147.0	163.1	167.6	184.4	188.7	191.0	..
Avicultura	118.1	84.6	91.0	13.7	109.3	119.9	113.6	..
Silvicultura	78.4	85.3	91.6	10.9	98.6	101.9	104.4	..
Productos de la caza y la pesca	41.0	48.0	48.5	6.4	53.1	51.9	50.5	..
Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal (en miles de US dólares)	173,390	207,624	234,775	228,794	279,590	312,062	333,428	352,528
Animales vivos de la especie bovina	102	2,810	3,360	6,671	13,663	12,513	15,039	12,615
Carnes y despojos comestibles	134	23,765	21,273	24,152	26,919	31,567	29,759	37,952
Leches en polvo u otras formas sólidas	31,227	34,086	37,608	38,526	39,819	36,122	39,378	32,880
Quesos y requesón	..	12,963	17,545	13,163	16,490	22,183	21,743	25,948
Legumbres y hortalizas (incluidas cocidas y secas)	3,071	4,841	9,623	11,568	30,323	35,991	43,384	49,624
Frijoles	..	2,138	5,312	5,985	15,350	4,925	8,687	12,664
Otras legumbres	..	2,703	4,311	5,583	14,973	31,066	34,697	36,960
Frutos comestibles	1,161	11,369	16,627	20,199	29,925	41,436	42,461	45,675
Café (incluye tostado y descafeinado)	..	921	309	451	284	901	541	404
Pimienta, canela y demás especias	..	2,062	2,482	1,894	1,501	2,204	2,311	2,285
Trigo	32,690	42,398	33,576	36,665	32,762	36,086	35,960	40,968
Maíz	28,283	35,282	55,667	38,224	52,408	48,106	55,624	50,508
Arroz	7,322	10,748	11,332	13,040	8,578	10,758	12,573	12,471
Sorgo	..	2,517	1,038	62	37	138	113	23
Otros	69,400	23,862	24,335	24,179	26,881	24,415	24,187	27,716
Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal (en miles de kilogramos)	524,874	485,963	710,032	733,647	910,690	1,180,996	1,295,529	1,314,585
Animales vivos de la especie bovina	128	2,999	3,559	6,715	13,394	12,232	14,840	12,016
Carnes y despojos comestibles	70	12,170	9,038	9,970	11,292	12,492	11,729	16,263
Leches en polvo u otras formas sólidas	13,504	13,057	15,238	17,006	18,533	16,871	17,299	15,910
Quesos y requesón	..	4,801	6,954	5,338	6,261	8,211	7,510	13,991
Legumbres y hortalizas (incluidas cocidas y secas)	19,343	14,910	28,568	32,242	87,651	186,909	234,021	261,189
Frijoles	..	3,191	6,239	7,206	18,082	10,106	18,335	27,431
Otras legumbres	..	11,719	22,329	25,036	69,569	176,803	215,686	233,758
Frutos comestibles	30,083	36,736	74,957	108,477	139,287	195,092	198,450	209,164
Café (incluye tostado y descafeinado)	..	342	93	163	101	590	527	245
Pimienta, canela y demás especias	..	851	944	581	580	2,111	1,825	1,820
Trigo	157,922	164,151	173,164	217,106	214,094	237,225	235,856	239,690
Maíz	185,919	156,244	325,933	259,047	351,291	399,855	456,203	394,402
Arroz	25,286	32,422	34,277	44,710	33,007	57,404	67,635	87,734
Sorgo	..	13,889	5,144	55	139	752	542	16
Otros	92,619	33,391	32,163	32,237	35,060	51,252	49,092	62,145
Ayuda alimentaria en cereales (en toneladas métricas)	13.53	7.04	8.31	48.99	6.79	8.84	63.22	..
Oferta calórica diaria per cápita	2,444	2,414	2,440	2,357	2,397	2,470	2,512	.

VI. ... y libre de inseguridad

Años según período de cosecha	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Estimación de producción de diferentes cultivos (en miles de quintales)								
Café (en miles de quintales oro)	3,239	3,275	2,739	2,600	3,411	2,200	2,200	1,700
Algodón (en miles de quintales rama)	0	0	0	14	33	15	8	10
Caña de Azúcar (en miles de toneladas cortas)	4,392	5,273	5,561	5,721	5,651	5,505	5,512	5,335
Granos básicos	20,663	20,139	18,280	17,982	20,067	18,446	18,154	19,507
Maíz	14,071	13,695	11,036	12,241	14,343	12,673	12,430	14,015
Frijol	1,112	1,285	1,468	1,013	1,445	1,507	1,630	1,798
Arroz (en miles de quintales granza)	1,111	1,202	1,436	1,062	1,247	1,027	820	633
Maicillo (Sorgo)	4,369	3,957	4,341	3,666	3,032	3,240	3,274	3,062
Estimación de superficie de diferentes cultivos (en miles de manzanas)^{29/}								
Café	230	235	234.6	234.2	234	231.8	229.9	229.9
Algodón	0	0	0	1.3	3	1.4	0.8	1
Caña de Azúcar ^{30/}	80	77.2	97.2	109	110	110	110	10.8
Maíz	420.8	398.7	437.4	422	376	370.4	420.2	353.5
Frijol	86.6	96.7	118.5	111.5	106	112.9	121.7	118.9
Arroz	13.7	15.3	21.2	15.0	16.0	11.7	8.9	7.0
Sorgo	191.8	170.6	177.7	156.2	152	134.2	139.2	109.1
Estimación de rendimiento de unidad de diferentes cultivos (en quintales por manzana)								
Café (quintales oro/manzana)	14	14	12	11	15	10	10	7
Algodón (quintales rama/manzana)	0	0	0	11	11	11	10	10
Caña de Azúcar (toneladas cortas/manzana)	55	68	57	53	51	50	50	49
Maíz	33	34	25	29	38	34	30	40
Frijol	13	13	12	9	14	13	13	15
Arroz (quintales granza/manzana)	81	79	68	71	80	88	92	90
Sorgo	23	23	24	24	20	24	24	28
Datos según períodos de Encuesta Nacional de Salud Familiar								
	1988/93			1993/98				2002/2003
Desnutrición (por cada 100 menores de 5 años de edad)								
Global (Bajo peso por edad)	11.2			11.8				10.3
Aguda (Bajo peso por talla)	1.3			1.1				1.4
Crónica (Baja talla por edad)	22.8			23.3				18.9

18. SEGURIDAD EN EL EMPLEO

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Población Economicamente Activa (en miles de personas)								
Nacional	2,136.5	2,227.4	2,245.4	2,403.2	2,445.0	2,496.4	2,634.8	2,573.0
<i>Por sexo</i>								
Femenino	792.7	824.8	829.7	937.5	970.6	985.2	1,046.8	1,045.0
Masculino	1,343.7	1,402.6	1,415.7	1,465.7	1,474.4	1,511.2	1,588.0	1,528.0
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	1,261.3	1,313.6	1,335.3	1,493.8	1,533.9	1,568.3	1,636.9	1,622.0
Rural	875.1	913.8	910.1	909.4	911.1	928.0	997.9	950.9
<i>Población de 15 a 19 años</i>								
Ocupados	267.2	263.2	245.1	254.1	247.6	223.3	244.8	206.3
Desocupados	225.1	224.4	209.3	220.3	213.9	190.9	215.9	182.7
Desocupados	42.1	38.7	35.8	33.7	33.7	32.4	28.9	23.6
Según Condición de Actividad Económica								
Ocupados	1,973.0	2,056.5	2,066.5	2,227.5	2,274.7	2,322.7	2,451.3	2,412.8
Desocupados	163.4	171.0	178.9	175.7	170.2	173.7	183.5	160.2
Cesantes	131.8	136.3	143.3	138.7	139.6	145.3	154.6	137.8
Buscan trabajo por primera vez	31.6	34.7	35.6	37.0	30.6	28.4	28.9	..

VI. ... y libre de inseguridad

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Empleo Urbano (en miles de personas)								
Ocupados según Condición de								
Actividad Económica	1,121.8	1,157.8	1,181.2	1,320.8	1,365.4	1,404.9	1,459.0	1,465.7
<i>Ocupados Plenos</i>								
Femenino	299.2	315.4	324.8	379.0	426.9	460.2	466.5	468.8
Masculino	464.6	488.7	503.3	522.9	541.6	573.4	586.2	560.6
<i>Subempleo</i>								
Femenino	185.3	178.7	181.2	201.4	187.9	174.8	190.0	214.8
Masculino	172.7	175.1	171.9	217.6	209.1	196.4	216.3	221.5
Ocupados según sector de ocupación								
Sector Formal ^{31/}								
Femenino	215.9	216.2	214.5	268.6	282.6	284.7	283.2	300.9
Masculino	377.8	392.4	381.8	436.7	448.4	450.2	454.4	436.6
Sector Informal								
Femenino	268.5	277.8	291.5	311.8	332.1	350.3	373.3	382.7
Masculino	259.5	271.4	293.4	303.7	302.3	319.6	348.1	345.6
Población en edad de trabajar (PET)								
(en miles de personas)								
Nacional	4,075.8	4,343.2	4,414.8	4,492.8	4,644.6	4,778	4,947.2	5,028.6
Por sexo								
Femenino	2,171.3	2,315.6	2,347.5	2,387.8	2,480.7	2,545	2,652.8	2,706.7
Masculino	1,904.5	2,027.6	2,067.3	2,105.0	2,163.8	2,233	2,294.5	2,321.9
Estructura de la Población								
Económicamente Activa								
(en porcentaje)								
Según Condición de Actividad Económica								
Ocupados	92.4	92.3	92.0	92.7	93.0	93.0	93.0	93.8
Desocupados	7.7	7.7	8.0	7.3	7.0	7.0	7.0	6.2
Cesantes	6.2	6.1	6.4	5.8	5.7	5.8	5.9	5.4
Buscan trabajo por primera vez	1.5	1.6	1.6	1.5	1.3	1.1	1.1	0.9
Estructura de la PEA Ocupada								
Urbana (en porcentaje)								
Ocupados según Condición de Actividad Económica								
Ocupados Plenos	68.1	69.4	70.1	68.3	70.9	73.6	72.2	70.2
Subempleo	31.9	30.6	29.9	31.7	29.1	26.4	27.8	29.8
Ocupados según sector de ocupación								
Sector Formal	52.9	52.6	50.5	53.4	53.5	52.3	50.6	50.3
Sector Informal	47.1	47.4	49.5	46.6	46.5	47.7	49.4	49.7
Estructura de la población ocupada								
(en porcentaje)								
según Categoría Ocupacional								
Patrono	6.1	5.1	5.0	3.2	4.4	5.8	5.0	5.0
Cuenta propia	27.9	27.8	29.3	27.2	26.5	26.6	25.2	27.7
Familiar no remunerado	8.7	9.9	8.1	10.5	8.4	5.0	7.1	6.0
Cooperativista	0.4	0.4	0.2	0.2	0.4	0.3	0.1	0.0
Asalariado permanente	30.9	30.2	30.5	37.2	36.3	45.7	44.8	44.6
Asalariado temporal	21.3	21.7	22.1	16.8	18.6	12.1	13.2	12.5
Aprendiz	0.7	0.5	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Servicio doméstico	3.9	4.4	4.4	4.4	4.9	4.1	4.2	3.7
Otros	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Tasa de crecimiento de la PEA								
(por cada 100 habitantes)	1.10	4.26	0.81	7.03	1.74	2.10	5.55	-2.35
Tasa bruta de participación								
(por cada 100 habitantes)	39.10	38.48	37.99	39.75	39.73	39.8	40.99	39.52
Tasa global de participación								
(por cada 100 habitantes)								
Nacional	52.42	51.29	50.86	53.49	52.64	52.25	53.26	51.17
Por sexo								
Femenino	36.51	35.62	35.34	39.26	39.12	38.72	39.46	38.61
Masculino	70.56	69.18	68.48	69.63	68.14	67.66	69.21	65.81

VI. | ... y libre de inseguridad

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tasa de desempleo								
Nacional	7.7	7.2	8.0	7.3	7.0	7.0	7.0	6.2
Población de 15 a 19 años	15.8	14.7	14.6	13.3	13.6	14.5	11.8	11.4
Salario mínimo mensual (en US\$)								
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	132.0	132.0	132.0	144.0	144.0	144.0	144.0	144.0
Rural	67.9	67.9	67.9	74.1	74.1	74.1	74.1	74.1
Salario mínimo real (en US\$)								
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	97.1	90.4	88.7	92.9	93.8	90.0	88.7	86.3
Rural	49.9	46.5	45.6	47.8	48.3	46.3	45.6	44.4
Salario promedio (en US\$)								
Nacional	169.1	188.0	205.1	224.9	225.1	236.9	240.9	243.7
<i>Por sexo</i>								
Femenino	134.2	154.3	169.4	192.5	195.0	206.8	206.1	204.6
Masculino	194.1	212.1	231.2	249.5	248.9	261.4	268.5	277.6
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	203.9	227.7	250.9	264.0	267.1	281.2	285.6	288.5
Rural	99.6	108.2	113.9	135.1	130.1	135.7	142.0	141.7
Según Rama de Actividad Económica ^{32/}								
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	77.1	84.9	85.4	91.5	91.6	94.0	88.1	93.5
Pesca	0.0	0.0	269.7	155.3	170.3	183.4	234.4	188.9
Explotación de minas y canteras	198.1	172.0	160.5	178.8	149.9	312.7	171.2	160.8
Industria Manufacturera	159.5	171.9	189.6	227.8	199.6	204.6	200.0	208.7
Suministro Elect. , agua y gas	276.1	333.7	366.6	347.6	390.0	427.0	457.7	394.5
Construcción	166.9	183.4	201.6	218.1	218.5	233.4	242.9	235.2
Comercio, hoteles y restaurantes	172.7	204.2	202.3	229.2	232.3	245.2	244.5	247.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	293.8	286.2	305.3	305.9	309.8	349.1	357.0	313.9
Intermediación financiera inmobiliaria	373.1	374.9	456.8	373.4	373.3	352.2	432.0	365.4
Administración pública y defensa	..	..	336.3	371.1	385.6	411.5	407.4	399.8
Enseñanza	..	..	323.3	346.8	356.8	359.8	377.7	484.6
Servicios comunales, sociales y salud	191.1	215.4	219.3	224.4	259.1	243.0	259.4	241.3
Hogares con servicio doméstico	..	..	72.4	73.3	74.7	83.7	81.9	82.7
Otros	..	..	..	703.2	424.9	710.7	417.0	484.6
Relación salario mínimo/costo canasta básica de alimentos								
<i>Por area geográfica</i>								
Urbano	1.05	0.92	0.92	1.02	1.06	1.12	1.12	1.13
Rural	0.74	0.62	0.61	0.72	0.75	0.75	0.76	0.79
Relación salario promedio/costo canasta básica de alimentos								
<i>Por area geográfica</i>								
Urbano	1.62	1.59	1.76	1.88	1.97	2.19	2.21	2.27
Rural	1.09	0.98	1.02	1.31	1.32	1.38	1.45	1.52
Tasa de aseguramiento por riesgos laborales (por cada 100 trabajadores) ^{33/}								
	25.2	24.4	26.6	21.8	27.8	25.4	25.4	25.7

VI. ... y libre de inseguridad

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Población protegida por régimen de enfermedad y maternidad (REM) / (por cada 100 habitantes) ^{34/}	16.6	17.0	15.6	..	18.2	17.1	18.4	18.4
Afiliados del Sistema de Ahorro para Pensiones (datos acumulados)	..	..	..	496,972	747,365	847,805	919,805	992,824
<i>Por sexo</i>								
Femenino	..	..	..	229,258	298,523	342,391	383,415	417,296
Masculino	..	..	..	267,714	448,842	505,414	536,390	575,528
Cotizantes efectivos del Sistema de Ahorro para Pensiones	..	..	..	397,438	469,350	481,238	492,221	469,759
Densidad de cotización (cotizantes efectivos/afiliados) (en porcentaje)	..	..	..	80.0	62.8	56.8	53.5	47.3
Afiliados del sistema de pensiones Público ^{35/}	..	..	..	61,790	78,988	81,110	87,017	94,095
<i>Por sexo</i>								
Femenino	..	..	..	22,456	29,207	29,892	32,033	34,681
Masculino	..	..	..	39,334	49,781	51,218	54,984	59,414

19. SEGURIDAD PERSONAL

Nacimientos de niños cuya madre es adolescente (nacidos vivos por mil mujeres de 15-19 años)	..	..	..	105.7	101.4	85.6	94.3	..
Porcentaje de suicidios (por cada 100 defunciones)	2.2	1.9	2.0	1.7	1.8	1.7	1.6	..
Tasa anual de divorcios (por cada 1000 matrimonios)	96.7	98.1	130.2	113.1	91.7	121.3	125.0	..
Delitos (por cada 100,000 habitantes) ^{36/}								
Tasa de homicidios	..	..	..	..	62.5	56.6	51.9	54.5
Tasa de secuestros	..	..	..	..	3.2	3.4	2.2	2.1
Tasa de violación sexual	..	..	..	..	50.4	57.0	48.7	42.9
Tasa de delitos violentos (por cada 10,000 habitantes) ^{37/}	..	..	..	..	50.8	49.9	48.7	42.7
Violación a los derechos humanos (número de denuncias admitidas)								
Violación a los derechos humanos	..	4,533	5,694	3,858	3,243	2,572	1,218	..
Violación a los derechos civiles	..	3,453	3,766	2,457	2,125	1,499	689	..
Violación al debido proceso judicial	..	773	1,023	711	544	327	145	..
Violación de los derechos políticos	..	1	3	0	4	1	0	..

20. SINOPSIS DE LA VIDA POLITICA

Participación electoral								
Elecciones alcaldes	..	51.4	..	39.1	..	38.7	..	41.1
Elecciones diputados	..	51.5	..	39.2	..	38.5	..	41.0
Índice de democracia	..	41.0	..	..	..	..	23.0	..
Seguridad jurídica y Estado de derecho ^{38/}	..	..	..	22.1	..	..	17.4	..
Índice de percepción de la corrupción (IPC) de Transparencia Internacional ^{39/}	..	..	..	3.6	3.9	4.1	3.6	3.4

VII. | ... y equitativamente para todas las mujeres y todos los hombres...

21. GÉNERO EN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Participación de la mujer en la actividad económica ^{40/}								
Nacional	37.8	37.5	38.0	39.6	40.7	40.8	40.5	41.8
Urbano	45.4	45.3	45.2	46.1	47.1	47.2	47.1	48.3
Rural	26.7	26.3	27.3	28.9	29.9	29.9	29.7	30.6
Por Rama de Actividad Económica ^{41/}								
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	10.9	10.5	10.5	10.0	8.7	7.1	7.5	5.6
Pesca	..	..	4.4	9.6	8.4	7.7	10.1	7.7
Explotación de minas y canteras	..	12.4	3.6	9.5	0.0	0.0	0.0	2.3
Industria Manufacturera	49.6	49.1	47.6	52.0	51.5	52.8	50.0	53.1
Suministro Elect. Agua y Gas	12.0	9.6	7.7	11.1	4.8	3.8	3.2	13.8
Construcción	2.5	3.1	2.9	2.7	3.5	1.4	2.5	3.7
Comercio, hoteles y restaurantes	56.7	55.9	61.2	58.9	60.3	59.7	60.4	61.2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.4	6.7	6.9	5.7	7.8	7.7	11.2	8.8
Intermediación Financiera e inmobiliario	49.9	52.1	34.0	39.8	38.2	31.9	37.4	36.2
Administración pública y defensa	..	..	25.9	29.2	27.2	30.2	27.4	28.5
Enseñanza	..	..	59.5	60.7	64.6	63.1	63.7	61.3
Servicios comunales, sociales y salud	60.5	62.6	65.3	62.4	63.0	67.9	58.1	62.7
Hogares con servicio doméstico	..	..	95.5	94.3	90.5	93.3	91.7	90.7
Otros	..	..	16.4	49.5	57.2	21.9	18.1	8.4
Por Categoría Ocupacional								
Patrono	17.9	19.2	22.2	23.4	23.4	23.7	25.6	23.2
Cuenta propia	51.0	50.1	49.7	49.3	52.9	52.9	52.4	53.5
Familiar no remunerado	36.2	35.6	33.0	39.8	9.3	38.1	39.8	39.3
Cooperativista	1.8	6.9	3.4	12.0	41.6	2.3	3.4	9.7
Asalariado permanente	37.2	36.7	36.7	36.3	38.9	38.7	39.1	40.9
Asalariado temporal	19.6	17.6	19.1	21.3	19.0	17.6	15.6	16.7
Aprendiz	4.9	2.2	3.6	1.7	2.1	3.6	1.3	0.0
Servicio domestico	91.5	93.3	95.5	94.2	90.5	93.4	91.8	90.8
Otros	23.1	12.6	36.5	18.7	32.8	19.8	22.4	4.7
Por Grupo Ocupacional								
Fuerzas Armadas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Directivos, Funcionarios	25.7	28.9	34.9	27.9	33.3	26.1	25.4	25.7
Profesionales científicos	34.2	36.5	40.6	35.3	41.9	46.5	42.2	46.1
Técnicos, profesionales	48.5	46.4	46.0	52.3	48.3	42.9	44.7	45.9
Empleados de oficina	59.5	59.4	64.1	62.9	61.9	63.7	60.0	65.3
Comerciantes, vendedores	67.6	69.3	69.1	66.5	68.5	68.8	66.8	68.8
Trab. Agrícolas, pesqueros	4.4	6.1	4.4	5.3	5.5	5.0	5.3	3.3
Artesanos, operarios	35.7	34.6	31.0	34.8	37.3	37.8	39.1	40.2
Operador de inst., maq.	30.5	27.3	26.2	33.8	34.8	35.0	33.9	36.3
Trabajadores no calificados	32.6	33.7	35.6	34.7	36.4	37.4	35.4	35.3
Índice de remuneración media de género (IRMG)								
Nacional	69.1	72.8	73.3	77.1	78.3	79.1	76.8	73.7
Urbano	63.5	67.2	67.9	71.1	73.4	74.2	71.2	68.5
Rural	70.6	72.1	72.7	87.8	78.5	80.5	81.6	80.3
Area Metropolitana de San Salvador	60.7	64.7	65.4	67.7	71.2	70.9	68.3	65.1
IPor Rama de Actividad Económica ^{41/}								
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	86.5	81.8	84.4	91.6	94.9	91.2	95.6	108.8
Pesca	..	..	0.0	76.0	60.1	83.4	30.5	35.3
Explotación de minas y canteras	0.0	584.4	144.6	26.6	..	0.0	0.0	188.4
Industria Manufacturera	61.4	58.0	70.5	70.1	62.0	61.2	64.7	66.1
Suministro Elect. Agua y Gas	68.9	175.3	122.3	95.1	81.4	125.9	39.2	58.7
Construcción	268.2	151.0	176.1	108.9	180.3	161.7	263.7	218.8
Comercio, hoteles y restaurantes	51.7	54.9	58.1	62.2	65.2	71.0	60.8	59.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	93.6	130.4	107.4	90.8	108.6	108.9	129.1	132.9
Intermediación Financiera e inmobiliario	93.6	111.7	87.4	78.2	114.4	109.9	95.9	97.5
Administración pública y defensa	..	..	112.2	132.3	124.2	123.1	123.2	111.7
Enseñanza	..	..	86.0	88.2	92.9	99.9	91.3	60.1
Servicios comunales, sociales y salud	58.2	57.4	63.3	65.8	61.8	71.5	79.2	69.5
Hogares con servicio doméstico	..	..	59.2	58.6	62.1	57.3	67.5	66.4
Otros	..	..	62.7	214.6	141.0	58.1	422.3	61.2

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Por Categoría Ocupacional</i>								
Patrono	62.0	65.8	77.5	116.1	86.9	79.4	66.3	63.1
Cuenta propia	49.6	53.3	51.6	54.7	56.8	63.4	54.1	59.0
Familiar no remunerado	..	..	..	..	..	..	..	..
Cooperativista	..	70.5	66.8	77.8	78.4	74.0	27.1	56.8
Asalariado permanente	87.7	90.4	93.4	90.8	93.8	97.0	95.8	86.5
Asalariado temporal	79.8	89.8	100.1	89.6	86.3	96.5	89.1	103.4
Aprendiz	97.4	102.8	146.7	93.6	13.2	59.3	..	..
Servicio domestico	55.0	59.4	59.1	58.9	62.1	57.2	67.4	66.2
Otros	0.0	22.9	455.5	101.3	18.0	50.8	11.8	0.0

Datos según período de cargos legislativos	1994/97	1997/00	2000/03	2003/06
--	---------	---------	---------	---------

Participación de mujeres en la Asamblea Legislativa

Cargos Legislativos	10.7	16.7	9.5	10.7
---------------------	------	------	-----	------

22. GENERO Y EDUCACION

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Diferencial de género en la matrícula inicial ^{42/}</i>								
<i>Según nivel educativo</i>								
Parvularia	1.02	1.02	1.02	1.01	0.98	1.01	1.02	1.02
Básica	0.97	0.95	0.95	0.94	0.93	0.94	0.94	0.94
Media	1.10	1.10	1.08	1.06	0.98	1.03	1.03	1.04
<i>Diferencial de género en la tasa global de alfabetización (en puntos porcentuales)</i>								
Nacional (15 años y más)	..	..	..	..	-5.86	-5.91	-5.84	-5.49
Por Grupo de Edad de Jóvenes								
De 15-24 años	..	..	..	..	..	0.4	0.1	0.6

23. GENERO Y SALUD

Datos según períodos comprendidos en las Encuestas de Salud Familiar	1988/93	1993/98	1998/2003
<i>Tasas específicas de fecundidad (por mil mujeres)</i>			
<i>Por Grupo de Edad</i>			
De 15-19 años	124.0	116.0	104.0
De 20-24 años	221.0	211.0	165.0
De 25-29 años	168.0	167.0	144.0
De 30-34 años	126.0	118.0	86.0
De 35-39 años	86.0	68.0	66.0
De 40-44 años	39.0	29.0	29.0
De 45-49 años	3.0	8.0	1.0
<i>Prevalencia de uso de métodos anticonceptivos (en mujeres de 15-44 años)</i>			
Nacional	53.3	59.7	67.3
Urbano	56.7	67.8	73.4
Rural	42.8	51.2	60.1
<i>Uso de la citología cérvico vaginal (en mujeres de 15-49 años)</i>			
Nacional	67.2	79.2	84.7
Urbano ^{43/}	72.2 (76.9)	83.0	86.3
Rural	57.2	74.8	82.7
<i>Control prenatal (en mujeres de 15-49 años) ^{44/}</i>			
Nacional	68.7	76.0	86.0
Urbano ^{43/}	70.7 (82.4)	82.5	90.6
Rural	61.2	71.0	82.1

	1988/93	1993/98	1998/2003
Atención del parto intrahospitalario (en mujeres de 15-49 años)			
Nacional	51.0	58.0	69.4
Urbano ^{43/}	56.6 (81.7)	77.8	87.3
Rural	33.6	42.7	54.0
Atención del parto extrahospitalario en casa con partera (en mujeres de 15-49 años)			
Nacional	36.4	32.4	23.0
Urbano ^{43/}	34.0 (12.9)	17.0	9.2
Rural	48.7	44.3	34.8
Control Postnatal			
Nacional	30.3	43.3	54.2
Urbano ^{43/}	34.7 (44.8)	50.3	60.4
Rural	21.2	37.8	49.0
Tasa de mortalidad materna (por 100 mil nacidos vivos) ^{45/}			
	155.0	120.0	172.0

24. GÉNERO Y POBREZA

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tasa de hogares pobres según sexo del jefe de hogar (en porcentaje de hogares)								
Femenino								
Nacional	47	52	49	46	42	40	39	37
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	42	47	44	41	37	34	35	33
Rural	56	62	59	58	51	51	48	44
Masculino								
Nacional	46	51	48	44	41	40	39	37
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	37	40	37	34	31	29	29	27
Rural	58	66	63	59	56	55	53	51
Pobreza diferencial del jefe de hogar según sexo (en puntos porcentuales)								
Nacional	-0.8	-0.7	-1.7	-1.9	-0.6	-0.2	0.1	0.4
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	-5.0	-6.3	-7.1	-6.6	-6.1	-5.5	-5.3	-6.3
Rural	1.7	3.3	3.6	1.0	4.9	4.3	5.4	7.8
Coefficiente de Gini (ingreso por hogar)								
Nacional	0.49	0.51	0.49	0.52	0.50	0.52	0.51	0.52
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	0.46	0.48	0.46	0.48	0.46	0.48	0.48	0.49
Rural	0.45	0.45	0.42	0.48	0.47	0.47	0.48	0.48
Coefficiente de Gini (ingreso per cápita)								
Nacional	0.54	0.51	0.52	0.51	0.52	0.55	0.53	0.54
<i>Por área geográfica</i>								
Urbano	0.47	0.48	0.47	0.48	0.47	0.51	0.49	0.50
Rural	0.46	0.45	0.44	0.47	0.47	0.47	0.49	0.49

Notas al Compendio

1. Ver apéndice técnico de cálculo de los índices de desarrollo humano y definiciones de términos estadísticos.
2. Ver Informe sobre Desarrollo Humano 2003, PNUD.
3. Los datos de 1995 son acumulados a partir de 1984.
4. Los datos de 1995 son acumulados a partir de 1991, antes de 1991 no se llevaban registros desagregados por grupos de edad.
5. Para 1995, son clasificados por clínica.
6. Las normas del Ministerio de Salud Pública y de Asistencia Social establecen que la BCG debe aplicarse al nacimiento o en el primer contacto con el establecimiento de salud, la DPT y Polio deben administrarse simultáneamente a los 2, 4 y 6 meses cumplidos y la del Sarampión a los 9 meses. La BCG se considera inmunización completa con una dosis. DPT y Polio excluyen niños de 0-5 meses, y se considera inmunización completa con 3ª dosis. Sarampión excluye niños de 0-11 meses y se considera inmunización completa con una dosis. Para el FESAL-2002/03, incluye la Pentavalente en combinación o sustitución de la DPT y la SPR/MMR en sustitución de la vacuna contra el Sarampión. Para evaluar el esquema conjunto de los 4 esquemas completos de vacunación, en el denominador entran la población de 12 a 59 meses de edad.
7. Elaborado por la Oficina de Planificación Estratégica (OPES) del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, con base a información de Mac Cormack y Cía. y Organizaciones No Gubernamentales.
8. Región I (Occidental), departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate. Región II (Central I), departamentos de La Libertad (se excluyen las áreas urbanas de los municipios de Antiguo Cuscatlán y Nueva San Salvador), San Salvador (se excluyen las áreas urbanas de los municipios que conforman el AMSS), Chalatenango y Cuscatlán. Región III (Central II), departamentos de San Vicente, La Paz y Cabañas. Región IV (Oriental), departamentos de Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión. Región V (AMSS), área urbana de San Salvador y los municipios de Mejicanos, San Marcos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Ilopango, Soyapango, Antiguo Cuscatlán, Nueva San Salvador, Apopa, San Martín y Nejapa.
9. Una vivienda es considerada con déficit cualitativo cuando tiene de una a cinco carencias, por ejemplo si a una vivienda le falta energía eléctrica es una vivienda que forma parte del déficit habitacional cualitativo. Es equivalente a la demanda potencial de mejoramiento de vivienda.
10. Tasa de jefatura se refiere a la razón de jefes de hogar y número total de la población.
11. Hogares en condición de hacinamiento se refieren a hogares de cuatro a seis miembros y que habitan viviendas de uno y dos dormitorios.
12. Agua por cañería incluye: i) cañería dentro y fuera de la vivienda, ii) cañería del vecino, y, iii) pila o chorro público (incluye chorro común).
13. En cada sector y zona se incluyen instituciones que atienden más de un nivel educativo. La suma de los niveles no corresponde ni debe confundirse con el total de instituciones educativas con que cuenta el país. Para 1999 sólo se dispone de datos agregados.
14. A partir del 2000 no se incluyen las alumnas y los alumnos que no reportaron el sexo a que pertenecen. En 2002, para parvularia, 217 no se especifico el sexo, para básica 656 no especifica el sexo, y, para media 93 no se especifico sexo.
15. A partir del año 2000 se incluye la educación básica nocturna de adultos.
16. EDUCO se refiere a datos de cobertura acumuladas, programa que inició en 1991 (ACE 236 y secciones y maestros con 263).

ACE- Asociación Comunal Educativa.

17. Las secciones superan el número de maestros porque estos últimos pueden (vía mecanismo de sobresueldos) prestar servicios en más de una sección.

18. Para el año 1999, no se dispone de datos y para los años 2000-2002, se refiere al total de docentes que desempeñan labores de enseñanza en todos los niveles educativos para el área urbano y rural.

19. La inversión promedio por alumno es la razón del total del presupuesto ordinario ejecutado por nivel educativo y el total de la matrícula inicial según nivel educativo correspondiente.

20. Se refiere a la razón del gasto público en educación (Ramo de Educación) y gasto público total, por cien.

21. Se refiere a la razón del gasto público en educación (Ramo de Educación) y el Producto Interno Bruto a precios corrientes, por cien.

22. A partir de 1999 incluye tarjetas, además de monederos.

23. Se refiere al porcentaje de las centrales telefónicas que se encuentran digitalizadas

24. Formación bruta de capital fijo. Incluye variación de existencias.

25. Incluye transferencias oficiales ajustadas con información del Ministerio de Hacienda.

26. No incluye crédito interbancario. No incluye BANCASA y CREDIS. UNIBANCO con cifras de dic/97, ene-feb/98. Cifras comparables a partir de 1996, debido a que en años anteriores algunas financieras se transformaron en bancos comerciales.

27. Para los años entre 1992 - 1996 la pesca se incluye dentro de la rama de agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Para 1996 la cifra de la rama de Intermediación Financiera Inmobiliaria corresponde a Establecimientos Financieros. Las categorías de administración pública y defensa, enseñanza, servicios comunales, sociales y salud, y hogares con servicio doméstico, no existen para los años anteriores a 1997; para los años de 1992-1996 la categoría utilizada era servicios. Y la categoría otros incluye organizaciones y órganos extraterritoriales.

28. Inversión pública no financiera ejecutada, no incluye datos de los programas Fondo de Inversión Social (FIS), Secretaría

de Reconstrucción Nacional (SRN); Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).

29. El ciclo agrícola comprende el período de 1 de mayo al 30 de abril del siguiente año. El equivalente de 1 manzana = 70 hectáreas; 1 quintal=100 libras; 1 libra=454 gramos; 1 botella=0.75 litros; 1 tonelada corta= 2,000 libras.

30. Las manzanas rozadas de caña: se refiere a lo ya cosechado para llevar a los ingenios, el resto generalmente se utiliza para renovar cañales, para la ganadería y otros usos. La superficie en manzanas correspondientes a las rozadas para moler para cada año es: 60,300 (1992), 64,300 (1993), 67,000 (1994), 66,400 (1995), 66,000 (1996), 77,173 (1997), 97,187 (1998), 107,000 (1999).

31. En el sector formal para el año de 1992 se excluye el servicio doméstico, resultando un total de ocupados igual a 878,099.

32. Para los años entre 1992 - 1996 la pesca se incluye dentro de la rama de agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Para 1996 la cifra de la rama de Intermediación Financiera Inmobiliaria corresponde a Establecimientos Financieros. Las categorías de administración pública y defensa, enseñanza, servicios comunales, sociales y salud, y hogares con servicio doméstico, no existen para los años anteriores a 1997; para los años de 1992-1996 la categoría utilizada era servicios. Y la categoría otros incluye organizaciones y órganos extraterritoriales.

33. Incluye información de cotizantes del ISSS, IPSFA y Bienestar Magisterial y su relación con la PEA, a partir del año 2000 no se cuenta con información del Bienestar Magisterial.

34. Incluye información de población cubierta –la sumatoria de los cotizantes más los beneficiarios (esposo(a) e hijos)– del ISSS, Bienestar Magisterial e IPSFA y su relación con la población total, a partir del año 2000 no se cuenta con información del Bienestar Magisterial.

35. Afiliados registrados con Número Único Previsional asignado por la Superintendencia de Pensiones. Se incluyen activos, pensionados y cesantes.

36. En las tasas de delitos correspondiente a violación sexual se incluye el estupro y estupro por prevalimiento, homicidios incluye homicidio simple y agravado.

37. La tasa de delitos violentos incluye

lesiones, lesiones graves, lesiones muy graves, lesiones agravadas, homicidios simples, homicidio agravado y robo.

38. Se basa en la pregunta ¿Cree que en El Salvador se cumplen las leyes? Respuesta si, no, no sabe.

39. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI), organización de Alemania, es desarrollado con base a sondeos y encuestas que buscan medir, más que todo, el soborno en el sector público. Los que realizan los sondeos y encuestas así como los encuestados, usualmente son empresarios o instituciones y “expertos” no latinoamericanos. Un mayor índice implica una menor percepción de la corrupción. Mayor índice es bueno, menos es malo.

40. Se refiere al porcentaje de mujeres ocupadas entre el total de personas ocupadas a nivel nacional y por área geográfica, por rama de actividad económica, por categoría ocupacional y por grupo ocupacional.

41. Para los años entre 1992 - 1996 la pesca se incluye dentro de la rama de agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Para 1996 la cifra de la rama de Intermediación Financiera Inmobiliaria corresponde a Establecimientos Financieros. Las categorías de administración pública y defensa, enseñanza, servicios comunales, sociales y salud, y hogares con servicio doméstico, no existen para los años anteriores a 1997; para

los años de 1992-1996 la categoría utilizada era servicios. Y la categoría otros Incluye organizaciones y órganos extraterritoriales.

42. Se refiere a la razón de matrícula inicial de mujeres y la matrícula inicial de hombres según nivel educativo.

43. Para la encuesta FESAL 1988/1993 las cifras corresponden al área urbana que no incluye el área metropolitana de San Salvador –resto urbana– y la cifra en paréntesis al área metropolitana de San Salvador.

44. Control prenatal se refiere a los casos de embarazo de nacidos vivos que tuvieron al menos un control. Los datos corresponden para las mujeres en edad fértil 15-44 años para el período comprendido de 1983/88 (FESAL-88), para los períodos 1988/93 (FESAL-93) y 1993/98 (FESAL-98) corresponden a mujeres de 15-49 años.

La tasa de mortalidad materna se refiere al número de muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos. Las encuestas de FESAL estiman la mortalidad materna mediante el método denominado “La hermana viva”, debido al reducido número de muertes maternas detectadas en un estudio de este tipo, las diferencias entre las encuestas no se pueden considerar estadísticamente significativas. Datos de 1993 y 1998 son de FESAL 98 y corresponden al período 1983-93 y 1988-98, respectivamente.

Fuentes Estadísticas

Indicadores	Fuentes
<i>I</i> <i>MONITOREAR EL DESARROLLO HUMANO: AUMENTAR LAS OPCIONES DE LA GENTE...</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de desarrollo humano para El Salvador (IDH, IDG, IPG e IPH) • Tendencias del desarrollo humano • Indicadores e índices de pobreza y desigualdad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estimaciones propias con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) (Años 1999 y 2002) y Proyección de la población de El Salvador 1995-2025, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía, y Tribunal Supremo Electoral. • Informe Mundial sobre desarrollo humano 2003. • Estimaciones propias con base a datos de la EHPM, varios años.
<i>II</i> <i>PARA VIVIR UNA VIDA LARGA Y SALUDABLE...</i>	
Supervivencia	
Σ <ul style="list-style-type: none"> • Esperanza de vida al nacer • Tasa de mortalidad infantil y en menores de 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> •Σ Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos. Proyección de la Población de El Salvador 1995-2025; sobre la base de Estadísticas Vitales •Σ Asociación Demográfica de El Salvador ADS. Encuesta Nacional de Salud Familiar, FESAL-
Perfil de salud	
<ul style="list-style-type: none"> • Casos de VIH(+)/SIDA • Casos confirmados de Dengue y de Cólera • Inmunización completa en menores de cinco años 	Σ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA, <ul style="list-style-type: none"> •Σ MSPAS, Unidad Nacional de Epidemiología. •Σ Asociación Demográfica de El Salvador ADS. Encuesta Nacional de Salud Familiar, FESAL-98 y FESAL-2003, El Salvador.
Vivienda	
Σ <ul style="list-style-type: none"> • Número de viviendas • Viviendas construidas anualmente • Déficit habitacional, cualitativo y cuantitativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Planificación Estratégica, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.
Características de los hogares	
	<ul style="list-style-type: none"> •Σ Ministerio de Economía, DIGESTYC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años 1995-2002.

<p>III. ....<i>PARA ADQUIRIR CONOCIMIENTOS</i>.....</p>	
<p>Perfil de educación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oferta de establecimientos escolares • Docentes del sector público • Matrícula inicial según niveles educativos <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura programa EDUCO <ul style="list-style-type: none"> • Matrícula EDUCO • Inversión promedio por alumno/alumna <ul style="list-style-type: none"> • Escolaridad promedio y tasas de analfabetismo <ul style="list-style-type: none"> • Gasto en educación <p>Acceso a medios de comunicación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Telefonía fija, móvil, pública. • Tarifas de instalación, tarifa por minuto local y tarifa plena. • Tráfico internacional entrante • Digitalización conmutación • Suscriptores cuentas interne. 	<ul style="list-style-type: none"> • MINED (Ministerio de Educación). Unidad de Indicadores Educativos, Dirección Nacional de Evaluación e Investigación, • MINED (2002). Estado Actual de la Educación 2002. Dirección Nacional de Monitoreo y Evaluación. MINED, 2003. • MINED. Oficina de Recursos Humanos, Coordinación del Programa EDUCO. • Censo Anual de Matrícula Estudiantil • Gestión Financiera del Estado años 1996-2002, Ministerio de Hacienda y MINED, años 1996-2002. • Ministerio de Economía, DIGESTYC. Proyección de la Población de El Salvador 1995-2025, EHPM, varios años 1992-1999. • Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva. <ul style="list-style-type: none"> • Superintendencia General de Electricidad y telecomunicaciones (SIGET)
<p>IV. ....<i>TENER ACCESO A LOS RECURSOS NECESARIOS PARA UN NIVEL DE VIDA DECENTE</i>.....</p>	
<p>Rendimiento Económico</p> <p>VARIABLES MACROECONÓMICAS</p> <p>Perfil de pobreza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Central de Reserva • Banco Central de reserva de El Salvador, Ministerio de Hacienda, y Martínez, Orlando, EL Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en El Salvador Iniciativa 20/20. San Salvador, 2000. • PNUD, Estimaciones propias con base a datos de la EHPM, varios años 1992-1999 y datos de los daños causados por los terremotos de la CEPAL, 2001.
<p>V. ....<i>Y PRESERVARLOS A LA VEZ PARA LAS GENERACIONES FUTURAS</i>....</p>	
<p>Dinámica demográfica</p> <p>Uso de energía</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para los datos de población: Año 1992, Censos Nacionales V de Población y IV de Vivienda 1992, Tomo General El Salvador. Ministerio de Economía. Y años 1995-2000 se utilizó Proyección de la Población de El Salvador 1995-2025. • Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.

VI. ...Y LIBRE DE INSEGURIDAD

Seguridad alimentaria y nutrición

- Producción interna bruta según la rama de agricultura, caza, silvicultura y pesca
- Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y vegetal
- Estimación de producción, superficie y rendimiento de diferentes cultivos.
- Ayuda alimentaria en cereales
- Oferta calórica diaria per cápita.
- Desnutrición en menores de cinco años

Seguridad en el empleo

- Población Económicamente Activa, Población en Edad de Trabajar y salarios promedios
- Tasa de aseguramiento por riesgos laborales y Población protegida por régimen de enfermedad y maternidad
- Afiliados del Sistema de Ahorro para Pensiones
- Afiliados del Sistema de Pensiones Público

Seguridad personal

- Nacimientos de niños cuya madre es adolescente
- Porcentaje de suicidios y
- Tasa anual de divorcios por mil matrimonios
- Delitos
- Violación a los derechos humanos.

Sinopsis de la vida Política

- Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Asociación Demográfica de El Salvador (ADS). Encuesta Nacional de Salud Familiar, FESAL-98. Abril 2000, El Salvador.
- Ministerio de Economía, EHPM. Varios años 1992-1999.
- Superintendencia de Pensiones
- Anuario Estadístico, varios años. Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Fiscalía General de la República.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Estimaciones propias con base a datos oficiales del Tribunal Supremo Electoral.

VII. ...Y EQUITATIVAMENTE PARA TODAS LAS MUJERES Y TODOS LOS HOMBRES.

Género en las actividades económicas y políticas

Género y educación

Género y salud

Género y pobreza

- Estimaciones propias con base a datos de las EHPM, varios años 1992-1999. Y Asamblea Legislativa de El Salvador.
- Estimaciones propias con base a datos del MINED y EHPM.
- Asociación Demográfica de El Salvador (ADS). Encuesta Nacional de Salud Familiar, FESAL-98. Abril 2000, El Salvador.
- Estimaciones propias con base a datos de las EHPM, varios años 1992-1999.

Definiciones de Términos Estadísticos

Afiliado del Sistema de Ahorro para Pensiones. Persona que cuenta con una cuenta de ahorro para pensiones administrada por una Institución Administradora de Fondos para Pensiones (AFP) y un número único previsional (NUP) asignado. La afiliación subsistirá durante toda la vida del afiliado, ya sea que éste se encuentre o no en actividad laboral.

Ahorro corriente del Gobierno. Es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes del gobierno.

Ahorro interno bruto. Se calcula como la diferencia entre el PIB y el consumo total.

Canasta básica alimentaria (CBA). Se define como el conjunto de productos considerados básicos en la dieta de la población residente en el país, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente las necesidades energéticas y proteicas de un individuo promedio.

Coefficiente de Gini. Medida que muestra hasta qué punto se aproxima una determinada distribución de alguna variable -por ejemplo, el ingreso- a la igualdad o la desigualdad absoluta. A medida que el coeficiente se aproxima a cero (uno), la distribución del ingreso se acerca a la igualdad (desigualdad) absoluta.

Consumo del gobierno. Abarca todos los gastos corrientes para la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno en todos sus niveles, con exclusión de la mayoría de las empresas gubernamentales.

Consumo privado. Valor de mercado de todos los bienes y servicios, incluidos los productos duraderos, adquiridos o recibidos como ingreso en especie por hogares e instituciones sin fines de lucro.

Cotizante efectivo del Sistema de Ahorro para Pensiones. Afiliado al Sistema de Ahorro para Pensiones que ha realizado una cotización, ya sea voluntaria u obligatoria, durante el mes de devengue de referencia.

Déficit (superávit) fiscal. Diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos del Gobierno Central.

Déficit fiscal antes de donaciones. Es el déficit fiscal al que se le ha sustraído el total de donaciones externas recibidas por el gobierno.

Déficit habitacional cualitativo. Se define como aquel en el cual las viviendas tienen carencias en sus componentes estructurales (techo, pared, piso), servicios básicos (electricidad, agua y sanitario) o en sus condiciones de uso y su entorno ambiental, dificultando su utilización en condiciones mínimas acordes con la dignidad humana.

Déficit habitacional cuantitativo. Es demanda potencial de viviendas nuevas originada por la constitución de nuevos hogares más las familias que cohabitan una misma vivienda. Dentro de este déficit se incluyen aquellas viviendas en donde todos sus componentes estructurales son inadecuados y carecen de todo servicio básico.

Déficit habitacional. Es la carencia de una vivienda digna para cada hogar existente en el país, tomando en cuenta los componentes estructurales y servicios básicos que posee la vivienda. El déficit habitacional se compone del déficit cuantitativo y déficit cualitativo.

Densidad de población. Población por unidad de superficie terrestre; por ejemplo, personas por kilómetro cuadrado.

Desnutrición aguda. Es la condición a que se refiere cuando el indicador antropométrico "Peso-por-Talla" es bajo y representa delgadez o desnutrición aguda.

Desnutrición crónica. Es la condición a que se refiere cuando el indicador antropométrico "Talla-por-Edad" es bajo y representa retardo en el crecimiento o desnutrición crónica.

Desnutrición global. Es la condición a que se refiere cuando el indicador antropométrico "Peso-por-Edad" es bajo y representa desnutrición global.

Desocupados. Personas que son parte de la PEA que no trabajan pero que buscan activamente un trabajo. Los desocupados se componen en cesantes y en los que buscan trabajo por primera vez.

Deuda externa. Deuda de un país con no

Deuda externa. Deuda de un país con no residentes reembolsable en divisas, bienes o servicios.

Diferencial de género en la tasa global de alfabetización. Tasa alfabetismo mujeres, menos tasa alfabetismo hombres. Si el valor (en puntos porcentuales) es positivo el indicador es favorable a las mujeres, si es negativo es desfavorable.

Escolaridad promedio. Definidas por el número de años aprobados para la población de 6 años y más.

Esperanza de vida al nacer. Número de años que viviría un recién nacido si las pautas de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida.

Gastos corrientes del gobierno central. Está constituido por la suma de los gastos en remuneraciones, bienes y servicios, gastos financieros y transferencias corrientes.

Gastos de capital del gobierno central. Está constituido por la suma de los gastos en Bienes inmuebles e infraestructura, Bienes muebles, Intangibles, intereses, Transferencias de Capital e Inversión en capital humano.

Gasto en Servicios Sociales Básicos. El Gasto en Servicios Sociales Básicos surge de la Iniciativa 20/20 acordada en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en Copenhague (1995). Los componentes de los gastos sociales básicos en El Salvador son los siguientes:

En Educación Básica: i) el gasto ejecutado por el ramo de Educación de las unidades presupuestarias 02 Educación Parvularia, 03 Educación Básica (1° y 2° Ciclo), 06 Educación No Formal, 09 Infraestructura Educativa (para Educación Parvularia, 1° y 2° Ciclo de Educación Básica) y 11 Modernización de la Educación. Y ii) el monto de los proyectos de educación aprobados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

En Salud Básica: i) el gasto ejecutado por el ramo de Salud Pública y Asistencia Social de las unidades presupuestarias 02 Atención Preventiva de Salud, 02' Promoción y Fomento de la Salud, 03 Recuperación de la Salud, 04 Saneamiento Ambiental, y 06 Desarrollo de la Infraestructura para atención primaria. Y ii) el monto de los proyectos de salud y nutrición aprobados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

En Agua y Saneamiento Básico: i) el gasto ejecutado por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) de la

unidad presupuestaria 06 Inversión. Esta incluye estudios de pre-inversión, ejecución de proyectos de acueductos en pequeños municipios, y programas específicos como Rehabilitación del Sistema Primario del PRN, de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural I, y Abastecimiento de Agua Potable en Comunidades Rurales de El Salvador. ii) El monto de los proyectos de agua potable y saneamiento aprobados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

Hogar. Personas o grupo de personas unidos por lazos familiares o amistosos que comparten una misma vivienda y que tienen una administración presupuestaria de alimentación común.

Importación de bienes y servicios. Valor de todos los bienes y servicios no factoriales adquiridos en el resto del mundo, incluidos flete de mercancías, seguros, viajes y otros servicios no factoriales.

Índice de democracia de Latinobarómetro. Es el promedio de las alternativas “democracia es preferible” y “muy y más bien satisfecho” de las preguntas: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. Más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático” y “en general, ¿Diría Ud. Que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?”

Índice de desarrollo humano IDH. Es un índice compuesto que se basa en tres indicadores: longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria, y nivel de vida, medido por el PIB per cápita (PPA en dólares). Ver metodología de cálculo para más detalle.

Índice de esperanza de vida. El índice de esperanza de vida mide los logros relativos de un país en lo tocante a la esperanza de vida al nacer.

Índice de educación. El índice de educación mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y la matriculación primaria, secundaria y terciaria.

Índice del ingreso. El índice del ingreso (PIB) per cápita ajustado (PPA, dólares EE.UU). En

Índice del ingreso. El índice del ingreso (PIB) per cápita ajustado (PPA, dólares EE.UU). En el IDH el ingreso entra en sustitución de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos.

Índice de desarrollo relativo al género IDG. Es un índice compuesto que mide el logro en las mismas dimensiones que el IDH, pero toma en cuenta la desigualdad de logro entre mujeres y hombres en materia de esperanza de vida, nivel educacional e ingreso. Ver metodología de cálculo para más detalle.

Índice de masculinidad. Número de hombres por cada 100 mujeres en una población.

Índice de pobreza humana IPH-1. El índice de pobreza humana de los países en desarrollo mide las privaciones en tres dimensiones de la vida humana: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decente. Ver metodología de cálculo para más detalle.

Índice de potenciación de género IPG. Es un índice compuesto que utiliza variables que miden la potenciación relativa de hombres y mujeres en esferas de la actividad económica y política. El IPG es la suma de tres índices: la participación económica y el poder de adoptar decisiones, de la participación política y el poder de adoptar decisiones, y del grado de control sobre los recursos económicos.

Índice de precios al consumidor IPC. Es una técnica estadística que permite medir el cambio que han tenido los precios, de un conjunto de bienes y servicios representativo de las compras de una familia, entre dos períodos determinados. El IPC es usado en muchos países como el indicador que mide la inflación o deflación. Así, el IPC busca principalmente medir la evolución de los precios al consumidor final.

Índice de remuneración media de género. Remuneración media por mujer asalariada, dividida por remuneración media por hombre asalariado, por 100. Este indicador puede ser obtenido por sector de ocupación, por grupo ocupacional, subdividido por urbano y rural, o por áreas geográficas.

Inflación. Aumento continuo, sustancial y general del nivel de precios de la economía, que trae consigo aumento en el costo de vida y pérdida del poder adquisitivo de la moneda. En la práctica, la inflación se estima como el cambio porcentual del Índice de Precios al Consumidor.

Ingresos corrientes del gobierno central. Son los ingresos en concepto de impuestos, ingresos no tributarios y transferencias corrientes de empresas públicas.

Ingresos de Capital. Son la suma de los ingresos por venta de activos, transferencias de capital y recuperación de préstamos.

Ingreso fiscal. Contribuciones obligatorias, sin contraprestaciones y no reembolsables que recaudan los gobiernos centrales, destinadas a fines públicos.

Inversión interna bruta. Contribuciones al activo fijo de una economía, más las variaciones netas del nivel de existencias.

Inversiones extranjeras directas (corrientes netas). Capital proporcionado por inversionistas extranjeros directos (empresa matriz) a una filial en el país anfitrión. Implica que la empresa extranjera ejerce una influencia importante en la gestión de la empresa residente en la otra economía. El capital proporcionado puede consistir en capital en acciones, reinversión de las utilidades o préstamos internos.

Jefe de hogar. Es la persona que ejerce en el hogar la autoridad para tomar las decisiones que involucra al grupo familiar y que es reconocido como tal por los miembros que lo conforman.

Población menor de cinco años con peso insuficiente. Porcentaje de la población de menos de cinco años de edad con peso insuficiente en forma moderada o severa, definido como el peso que está dos desviaciones estándar por debajo de la mediana del peso para esa edad.

Matrícula inicial. Conjunto de alumnas y alumnos inscritos al inicio de un ciclo escolar en una institución educativa.

Ocupados. Personas económicamente activas que tienen un trabajo del cual obtienen una remuneración o ganancia, o trabajan sin pago en dinero en un establecimiento de tipo familiar. Los ocupados se componen en ocupados plenos, sub-empleados visibles y sub-empleados invisibles.

Ocupados plenos. Ocupados que trabajan 40 horas o más a la semana y que perciben un ingreso mayor o igual al salario mínimo establecido.

Participación electoral o respaldo indirecto. Mide el respaldo que recibe el gobierno a partir de todos aquellos que participaron en las elecciones democráticas, ganadores o perdedores, y se expresa como la relación de

la Población Activa Electoral con respecto al padrón electoral.

PIB per cápita. Producto interno bruto dividido por el total de habitantes del país. Puede ser calculado en términos nominales o corrientes, o en términos reales o en unidades monetarias de un mismo año tomado como base.

PIB per cápita PPA en dólares EE.UU. El PIB per cápita del país convertido a dólares de EE.UU. sobre la base de la paridad de poder adquisitivo de la moneda de ese país.

Población económicamente activa PEA. Grupo poblacional constituido por las personas que estando en edad de trabajar, efectivamente forman parte de la fuerza de trabajo al mantenerse en una ocupación o buscarla activamente.

Población en edad de trabajar PET. Grupo poblacional integrado por las personas de 10 años y más, que de acuerdo a la realidad socioeconómica del país se encuentran aptas para trabajar.

Población que se estima que no sobrevivirá hasta los 40 años de edad. Medido por el porcentaje de habitantes, nacidos hoy, que no se espera que sobrevivan hasta los 40 años.

Población sin acceso a agua potable. Porcentaje de la población que no tiene acceso a servicios de agua por cañería privada y común.

Población sin acceso a servicios de salud. Proporción de la población que puede esperar encontrar tratamiento para sus lesiones y enfermedades comunes, incluidos los medicamentos esenciales de la lista nacional, a menos de una hora de viaje. A partir de 2001, ya no se incluye como indicador en el cálculo del IPH-1.

Pobreza diferencial del jefe de hogar según sexo. Número de hogares pobres e indigentes encabezados por hombres sobre total de hogares encabezados por hombres, menos número de hogares pobres e indigentes encabezados por mujeres sobre total de hogares encabezados por mujeres. El número menor que 1 indica que la pobreza es relativamente mayor en los hogares dirigidos por mujeres, la igualdad se lograría en el valor=0.

Pobreza extrema o crítica absoluta. Se refiere a la condición de aquellas personas u hogares cuyos ingresos son menores que el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), la cual es diferenciada por área de residencia.

Pobreza relativa. Se refiere a la condición de aquellas personas u hogares cuyos ingresos son mayores que el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), pero son menores que el costo de la canasta ampliada, el cual, de acuerdo con la metodología adoptada por la DIGESTYC resulta ser el doble del costo de la CBA.

Producto interno bruto PIB. Producción total para uso final de bienes y servicios de una economía, realizada tanto por residentes como por no residentes, y considerada independientemente de la nacionalidad de los propietarios de los factores. Se excluyen las deducciones por depreciación del capital físico o las correspondientes al agotamiento y deterioro de los recursos naturales.

Producto nacional bruto PNB. Comprende el PIB, más el ingreso neto a costo de factores desde el exterior, que es el ingreso percibido del exterior por los residentes en concepto de servicios (trabajo y capital) a costo de factores, menos los pagos análogos efectuados a no residentes que contribuyen a la economía nacional.

Remesas. Es el flujo de ingresos que envían las personas residentes en el exterior a un país.

Sector formal. Es el segmento del mercado de trabajo compuesto por asalariados y trabajadores en establecimientos de 5 o más trabajadores, y trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas de cinco o menos trabajadores que desempeñan ocupaciones de tipo profesional, técnico, administrativo y gerencial.

Sector informal. Es el segmento del mercado de trabajo compuesto por personas asalariadas y trabajadoras familiares ocupadas en establecimientos de menos de cinco trabajadores, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores y/o trabajadoras en ocupaciones no profesionales, técnicas, gerenciales o administrativas.

Subempleo. Ocupados que trabajan involuntariamente menos de 40 horas a la semana (subempleo visible) o que trabajan 40 horas y más a la semana y que perciben un ingreso menor al salario mínimo establecido (subempleo invisible).

Tasa bruta de escolaridad. Se refiere a la relación entre el total de estudiantes según nivel educativo (parvularia, básica y media) con la

población en edad escolar (de 4-6 años, de 7-15 años y de 16-18 años, respectivamente).

Tasa bruta de mortalidad. Es el número de defunciones por 1,000 habitantes en un año determinado.

Tasa bruta de natalidad. Indica el número de nacidos vivos por 1,000 habitantes en un determinado año.

Tasa bruta de participación. Se refiere a la razón entre la PEA y la población total. Indica la proporción de la población total del país que se encuentra activa económicamente.

Tasa de alfabetismo adulto. Porcentaje de personas de 15 años o más que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

Tasa de analfabetismo de adultos. Se calcula restando de cien la tasa de alfabetización de personas adultas, que comprende la población de 15 años y más.

Tasa de crecimiento natural. Es el incremento (o disminución) de una población durante un período dado, debido al excedente (o déficit) de nacimientos sobre las defunciones, expresada como porcentaje con respecto a la población media del período. Esta tasa no incluye los efectos de la inmigración o la emigración.

Tasa de dependencia. Cociente entre la población definida como dependiente, menores de 15 años y mayores de 65 años; y la población en edad activa, comprendida entre los 15 y 64 años.

Tasa de desempleo abierto. Es la relación que mide el volumen de desempleo o desocupación entre la población económicamente activa durante un período determinado, representando el porcentaje de la fuerza laboral que no es absorbida por el sistema económico.

Tasa de matriculación combinada. Se entiende como la cantidad de alumnos y alumnas matriculados en un año determinado en el conjunto de los tres niveles de educación formal, según la Clasificación Internacional Uniforme de la Educación (CIUE): primario, secundario y terciario.

Tasa de mortalidad infantil (por mil). Probabilidad de morir entre el momento de nacimiento y el momento en que se

cumplen exactamente un año de vida, multiplicada por mil.

Tasa de deserción. Es la proporción de alumnos promovidos de un grado x en el año escolar y que abandonan los estudios (antes de terminar el grado) en ese mismo año escolar y.

Tasa de promoción. Es la proporción de alumnos promovidos de un grado x en el año escolar y que estarán matriculados en el grado de $x+1$ en el año escolar siguiente.

Tasa de repitencia. Es la proporción de alumnos de un grado x en el año escolar y que estudian el mismo grado en el año escolar siguiente.

Tasa específica de fecundidad. El número de nacidos vivos por 1,000 mujeres en edad fértil, comprendidas entre los 15 y 49 años.

Tasa global de fecundidad (TGF). Combina las tasas de fecundidad de todos los grupos de edad durante un período determinado y se interpreta como el número de hijos o de hijas nacidas vivas que tendrían las mujeres al final de su vida reproductiva, si las tasas específicas de fecundidad observadas se mantuvieran constantes.

Tasa global de participación. Es la razón entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Indica la proporción de personas en edad de trabajar del país, que se encuentra económicamente activa. Denota precisamente el nivel de actividad económica de la población.

Tasa neta de migración. El efecto neto de la inmigración y de la emigración sobre la población de un área, expresada por mil habitantes del área en un año determinado.

Telefonía Fija. Es sinónimo de Servicio de acceso que se define como servicios que otorgan al usuario final la posibilidad de iniciar o recibir una comunicación usando la red comercial de telecomunicaciones.

Telefonía celular móvil. Servicio de comunicaciones que transmite voz y datos por frecuencia radial.

Suscriptores cuentas Internet: Personas que suscriben un servicio que les permite el acceso a la red mundial que está interconectada a terminales de computadora y servidores que interactúan para intercambiar información en audio, imagen y texto.

