





LA IGUALDAD Y LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL SALVADOR

---

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO

*Junio 2011 / N.º 10*



LA IGUALDAD Y LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL SALVADOR

---

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO

*Junio 2011 / N.º 10*



*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
El Salvador*

### **Editor**

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

San Salvador, El Salvador, 2011

©2011

### **Coordinación de la investigación**

Nidia Hidalgo Celarié

Con el apoyo de Ivette Contreras, Vanesa Sandoval, William Pleitez y Jimmy Vásquez

### **ISBN**

978-99923-55-42-8

### **Forma recomendada de citar**

PNUD. *La igualdad y la equidad de género en El Salvador*. San Salvador: 2011.

Corrección de textos y estilos: Ana Margarita Marroquín / Diseño y diagramación: Contracorriente Editores/

Impresión: Impresos Múltiples /Coordinación editorial: Miguel Huevo Mixco

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este Informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del PNUD.

# Índice

<i>Siglas y acrónimos</i>	<b>13</b>
<i>Presentación</i>	<b>19</b>
<i>Introducción</i>	<b>21</b>
<b>1. Marco conceptual: Desarrollo Humano y enfoque de género</b>	<b>23</b>
1.1 El Desarrollo Humano: evolución y concepto	23
1.2 El concepto de género y su relación con el desarrollo	26
1.3 La relación entre género y Desarrollo Humano: estado del arte y potencialidad	31
<b>2. Desarrollo Humano y género en El Salvador: los índices relativos a la equidad de género</b>	<b>37</b>
<b>3. Dinámica demográfica y género</b>	<b>43</b>
Introducción	43
3.1 La dinámica demográfica en El Salvador	43
3.2 La dinámica demográfica desde un enfoque de género	50
3.3 Principales desafíos y propuestas en demografía y género	59
<b>4. Economía, trabajo y empleo</b>	<b>61</b>
Introducción	61
4.1 El trabajo total en El Salvador	62
4.2 El mercado laboral desde una perspectiva de género	64
4.3 Principales desafíos y propuestas en el área económica y género	79
<b>5. Género y pobreza</b>	<b>81</b>
Introducción	81
5.1 Situación general de la pobreza en el país	83
5.2 La pobreza según sexo en El Salvador	84
5.3 Principales desafíos en pobreza y género	92
<b>6. Educación y género</b>	<b>95</b>
Introducción	95
6.1 La situación educativa en El Salvador	96
6.2 Panorama educativo desde una perspectiva de género	98
6.3 Principales desafíos en educación y género	113

<b>7. Migración y género</b>	<b>115</b>
Introducción	115
7.1 El fenómeno migratorio en El Salvador	116
7.2 El fenómeno migratorio desde una perspectiva de género	119
7.3 Principales desafíos en materia de migración y género	126
<b>8. Género y medio ambiente</b>	<b>127</b>
Introducción	127
8.1 La situación ambiental en El Salvador	127
8.2 Género y ambiente en El Salvador	129
8.3 Principales desafíos en materia de medio ambiente y género	135
<b>9. Seguridad y violencia de género</b>	<b>137</b>
Introducción	137
9.1 Contexto nacional de violencia y seguridad	139
9.2 Violencia de género	146
9.3 Principales recomendaciones en materia de seguridad y género	151
<b>10. Participación política y género</b>	<b>155</b>
Introducción	155
10.1 Contexto nacional de la participación política	156
10.2 El panorama de la participación política de las mujeres	157
10.3 Principales desafíos y propuestas en participación política y género	163
<b>11. Salud y género</b>	<b>165</b>
Introducción	165
11.1 El contexto nacional de la salud	165
11.2 El panorama de la salud: un análisis de género	168
11.3 Principales recomendaciones para la intervención de salud con equidad de género	178
<b>12. Percepciones en torno a la igualdad de género</b>	<b>183</b>
Introducción	183
12.1 Percepciones generales en torno a la igualdad de género	183
12.2 Percepciones sobre la participación política	186
12.3 Percepciones sobre el trabajo	188
12.4 Percepciones sobre la violencia de género	190
12.5 Principales recomendaciones en el campo de las percepciones sobre género	192
<b>13. Institucionalización de género y políticas públicas</b>	<b>193</b>
Introducción	193
13.1 Contexto nacional de la institucionalidad y las políticas públicas de género	193
13.2 Características de la institucionalización de género en las instancias públicas	197



13.3. Recomendaciones generales en materia de institucionalización de género y políticas públicas	206
<b>14. Análisis de compromisos cumplidos en materia de género</b>	<b>209</b>
Introducción	209
14.1 Contexto nacional en el cumplimiento de compromisos internacionales	210
14.2 Prioridades nacionales en el cumplimiento de los compromisos internacionales de género	211
14.3 Registro de los avances reportados en el cumplimiento de los compromisos internacionales	214
14.4 Principales desafíos para el cumplimiento los compromisos internacionales de género	218
14.5 Balance final sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales	222
<b>15. Una propuesta para incorporar el enfoque de género en las políticas para el Desarrollo Humano</b>	<b>227</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>231</b>
<b>Cuadros</b>	
Cuadro C.1 Diferentes definiciones de <i>gender mainstreaming</i>	29
Cuadro I.1 Evolución de los indicadores de Desarrollo Humano en materia de género (1995-2007)	38
Cuadro I.2 Evolución de IDH, IDG e IPG según departamentos (varios años)	40
Cuadro I.3 Índice de Desarrollo relativo al Género por componentes según departamentos (2009)	41
Cuadro I.4 Índice de Potenciación de Género por componentes según departamentos (2006)	42
Cuadro D.1 El Salvador: población estimada y proyectada por sexo (1950-2010)	44
Cuadro D.2 El Salvador: Tasas de natalidad, mortalidad, tasas netas de migración y tasas totales de crecimiento por quinquenios (Tasas por mil, 1950-2010)	46
Cuadro D.3 Evolución de la estructura etaria según sexo (varios años)	48
Cuadro D.4 Población por grupo étnico según sexo (2007)	50
Cuadro D.5 Población indígena por sexo según grupo étnico (2007)	50
Cuadro D.6 Nacimientos netos anuales y tasa global por fecundidad (1950-2010)	51
Cuadro D.7 Natalidad por grupos de edad (1970-2010)	52
Cuadro D.8 Evolución de la fecundidad en mujeres de 15 a 49 años de edad según factores diferenciales (1998, 2002 y 2008)	53
Cuadro D.9 Evolución de las poblaciones urbana y rural por sexo (1996-2008)	54
Cuadro D.10 Composición por sexo de la población según departamento (2007)	55
Cuadro D.11 Evolución de la nupcialidad y la divorcialidad (varios años)	56
Cuadro D.12 Población de 12 y más años por sexo según estado conyugal (1992 y 2007)	56
Cuadro D.13 Evolución del estado conyugal por grupos de edades (1992 y 2007)	58
Cuadro D.14 Composición de la jefatura de hogar por sexo y zona de residencia (varios años)	59

Cuadro D.15	Jefatura de hogar por sexo y zona de residencia según rango de edades (2008)	59
Cuadro D.16	Jefatura de hogar que declara cónyuge conviviente por sexo (1996-2008)	60
Cuadro D.17	Jefatura femenina por condición de pobreza del hogar (2007-2008)	60
Cuadro Y.1	Estimación del trabajo doméstico no remunerado (2005)	63
Cuadro Y.2	Participación laboral por sexo según zona de residencia (2009)	65
Cuadro Y.3	PEA por sexo según rama de actividad (2000-2009)	67
Cuadro Y.4	PEA por sexo según categoría ocupacional (2000-2009)	68
Cuadro Y.5	PEA por sexo según grupo ocupacional (2007-2008)	69
Cuadro Y.6	Evolución de la PEA por sexo y según años de estudios aprobados (2000, 2004 y 2009)	69
Cuadro Y.7	Evolución de la estructura del desempleo (1996-2009)	70
Cuadro Y.8	Proporción de la remuneración media femenina con respecto a la masculina según categoría ocupacional (2000-2009)	72
Cuadro Y.9	Años de estudio promedio por sexo y categoría ocupacional y remuneración media femenina con respecto a masculina (2000 y 2009)	73
Cuadro Y.10	Proporción de la remuneración media femenina con respecto a la masculina según grupo ocupacional (2000-2009)	74
Cuadro Y.11	Cotizantes del Seguro Social con respecto a la PEA según sexo (2006-2008)	74
Cuadro Y.12	Personas beneficiarias del Seguro Social según sexo y área de residencia (2009)	74
Cuadro Y.13	Cobertura del Seguro Social de la población urbana ocupada por sector de ocupación, según sexo y categoría ocupacional (2009)	75
Cuadro Y.14	Personas afiliadas a las AFP por sexo (2009)	76
Cuadro Y.15	Emprendimiento y cuenta propia por sexo según grupo ocupacional (2009)	77
Cuadro Y.16	Establecimientos empresariales por personal ocupado y sexo, según tamaño (2005)	78
Cuadro Y.17	Composición de la cartera de préstamos a MIPYME por sexo según tamaño de la empresa (2008)	79
Cuadro P.1	Evolución de personas en situación de pobreza y pobreza extrema por zona de residencia (1998-2009)	83
Cuadro P.2	Evolución de las tasas de pobreza y pobreza extrema por sexo (1996-2009)	85
Cuadro P.3	Hogares en pobreza extrema y relativa por sexo de la jefatura (2007-2009)	86
Cuadro P.4	Evolución de hogares en situación de pobreza por sexo de la jefatura y por zona de residencia (2008)	86
Cuadro P.5	Condición de pobreza por sexo según calidad del empleo (2009)	88
Cuadro P.6	Ocupados en condición de pobreza por sexo según rama de actividad económica (2009)	89
Cuadro P.7	Ocupados del área urbana por condición de pobreza según sexo y sector de ocupación (2009)	90
Cuadro P.8	Población por título o diploma obtenido según sexo y condición de pobreza (2008)	91
Cuadro P.9	Hogares receptores de remesas por sexo del jefe de hogar según condición de pobreza (2009)	92
Cuadro E.1	Evolución de la tasas de analfabetismo por sexo y área de residencia (1950-2007)	96

Cuadro E.2	Evolución de la población analfabeta de 15 años y más según sexo y zona de residencia (1992 y 2007)	97
Cuadro E.3	Evolución del nivel educativo de la población (1950, 1971 y 2007)	99
Cuadro E.4	Tasas de analfabetismo de la población por sexo y área de residencia, según grupo de edad (2007)	100
Cuadro E.5	Evolución de la cantidad de repetidores en primaria por sexo (2002-2008)	103
Cuadro E.6	Evolución de la cantidad de abandonos en primaria por sexo (2002-2008)	103
Cuadro E.7	Población entre 4 y 18 años que no estudia según sexo, por motivo de no asistencia a clases (2008)	104
Cuadro E.8	Evolución de la matrícula de educación secundaria por sexo (1998-2008)	105
Cuadro E.9	Evolución de las tasas de escolaridad de secundaria por sexo (1998-2008)	104
Cuadro E.10	Población de 15 y más años de edad por sexo según años de estudio aprobados (2008)	108
Cuadro E.11	Matrícula de estudios superiores por sexo según área de formación (2008)	109
Cuadro E.12	Personas graduadas en el nivel superior por sexo según área de formación (2008)	109
Cuadro E.13	Capacitación profesional por sexo según programa (2008)	110
Cuadro E.14	Personas graduadas en el programa de Habilitación en el Trabajo por sexo según área formativa (2008)	111
Cuadro E.15	Composición del personal docente por sexo y nivel educativo (1998-2008)	112
Cuadro M.1	Estimación de saldos migratorios netos y de tasas de migración (1950-2010)	117
Cuadro M.2	Emigración salvadoreña por sexo según país de destino (2007)	118
Cuadro M.3	Proporción de hogares receptores de remesas (1998-2008)	118
Cuadro M.4	Emigración salvadoreña por sexo según país de destino (2007)	119
Cuadro M.5	Población migrante por sexo según área de residencia (2007)	120
Cuadro M.6	Emigración por sexo según rango de edad (2007)	121
Cuadro M.7	Primeras diez ocupaciones en la emigración a Estados Unidos por sexo (2000)	122
Cuadro M.8	Proporción de hogares receptores de remesas por sexo de su jefatura (2007-2008)	123
Cuadro M.9	Principal uso de remesas por sexo del jefe de hogar (2007-2008)	124
Cuadro M.10	Población deportada por sexo (2006-agosto 2009)	124
Cuadro MA.1	Origen del agua que se utiliza en los hogares por zona de residencia y sexo de la jefatura de hogar (2007)	130
Cuadro MA.2	Manera de deshacerse de las aguas servidas por zona de residencia y sexo de la jefatura de hogar (2007)	131
Cuadro MA.3	Clase de servicio sanitario por zona de residencia y sexo de la jefatura (2007)	133
Cuadro MA.4	Tipo de combustible para cocinar por área de residencia y jefatura de hogar (2007)	134
Cuadro SE.1	Evolución de los homicidios por sexo (1999-2009)	141
Cuadro SE.2	Lugar de ocurrencia de los homicidios por sexo (2009)	144
Cuadro SE.3	Denuncias de principales delitos en El Salvador (2004-2009)	146
Cuadro SE.4	Casos de violencia intrafamiliar según sexo de la víctima (2002-2009)	147
Cuadro SE.5	Agresiones sexuales (2004-2009)	149
Cuadro SE.6	Agresiones sexuales según rango de edad (2004-2009)	149

Cuadro SE.7	Casos de agresiones sexuales según lugar de ocurrencia (2008-2009)	150
Cuadro SE.8	Casos atendidos por la PNC	151
Cuadro X.1	Participación de mujeres en la Asamblea Legislativa (1991-2009)	157
Cuadro X.2	Participación de las mujeres en el gobierno en los últimos tres períodos	158
Cuadro X.3	Composición por sexo de la cantidad de jueces y juezas (1997-2007)	159
Cuadro X.4	Evolución de la participación por sexo en los cargos municipales (2000-2009)	160
Cuadro X.5	Proporción de mujeres en las direcciones partidarias (2009)	161
Cuadro X.6	Mujeres en las directivas de las asociaciones profesionales (2009)	162
Cuadro X.7	Organizaciones de mujeres por departamento	163
Cuadro S.1	Gasto nacional y cobertura de servicios de salud en Centroamérica (2006)	166
Cuadro S.2	Médicos, dentistas y enfermeras que laboran en el MSPAS (Por 10,000 habitantes, 2001-2008)	167
Cuadro S.3	Camas hospitalarias del MSPAS (Por 10,000 habitantes, 2000-2008)	168
Cuadro S.4	Evolución de la esperanza de vida al nacer por sexo (1990-2010)	169
Cuadro S.5	Defunciones anuales por sexo según edad (En porcentajes, 1990-2010)	169
Cuadro S.6	Principales causas de muerte por sexo (2008)	170
Cuadro S.7	Casos tratados según causas de morbilidad por sexo (2008)	171
Cuadro S.8	Motivos de consulta por sexo según causas (2008)	173
Cuadro S.9	Porcentaje de mujeres de 15 a 44 años casadas/acompañadas según uso de métodos anticonceptivos por área de residencia (2002-2008)	174
Cuadro S.10	Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años con experiencia sexual según uso de citología cérvico-vaginal (1993-2008)	174
Cuadro S.11	Control prenatal por área de residencia (En porcentajes, 2002-2008)	174
Cuadro S.12	Porcentaje de partos atendidos por área de residencia (2002-2008)	175
Cuadro S.13	Proporción de nacimientos en mujeres menores de 20 años y mayores de 35 (2005-2008)	175
Cuadro S.14	Tasa de mortalidad materna por 100 mil nacidos vivos (2000-2008)	175
Cuadro S.15	Evolución de la cantidad de abortos atendidos por edad y tipo (1999-2008)	176
Cuadro S.16	Casos acumulados de VIH y sida (1984-2008)	177
Cuadro S.17	Casos de VIH según sexo (1999-2007)	177
Cuadro S.18	Casos de sida según sexo (1999-2007)	178
Cuadro PP.1.	Presupuesto general y recursos humanos en instituciones nacionales y sectoriales seleccionadas (2009)	198
Cuadro PP.2.	Presencia de criterios de género en el nivel político y técnico institucional en instituciones nacionales y sectoriales (2009)	205
Cuadro CI.1	Principales compromisos internacionales en materia de género	212

## Gráficos

Gráfico I.1	Evolución de las cifras de IDH, IDG e IPG (1995-2007)	39
Gráfico I.2	Evolución de la brecha entre IDH e IDG (199-2007)	39
Gráfico D.1	Evolución de la densidad poblacional (1950-2010)	45
Gráfico D.2	Tasas de natalidad, mortalidad, tasas netas de migración y asas totales de crecimiento, por quinquenios (1950-2050)	46

Gráfico D.3	Evolución de la estructura etaria de la población por sexo (1950-2000 y estimación al 2025)	47
Gráfico D.4	Población urbana y rural (1950-2010)	49
Gráfico Y.1	Uso del tiempo de hombres y mujeres en distintos tipos de trabajo (2005)	63
Gráfico Y.2	Evolución de la PEA por sexo según correcciones sobre población (1995-2009)	64
Gráfico Y.3	Evolución de las tasas de participación por sexo (1996-2009)	65
Gráfico Y.4	Distribución de la ocupación por sector de actividad y sexo, según sector económico (2009)	71
Gráfico Y.5	Proporción de la remuneración media femenina con respecto a la masculina (1996-2009)	71
Gráfico P.1	Evolución de las tasas de pobreza de los hogares según sexo de su jefatura (1996-2009)	85
Gráfico P.2	Población pobre por sexo según condición de actividad económica y recepción de remesas (En porcentaje, 2008)	87
Gráfico P.3	Hogares receptores de remesa por sexo del jefe de hogar y condición de pobreza, según tramo de remesa mensual recibida en dólares (2008)	93
Gráfico E.1	Evolución del gasto en educación como porcentaje del gasto público y del PIB (1997-2007)	98
Gráfico E.2	Evolución de matrícula de educación parvularia (1998-2008)	101
Gráfico E.3	Evolución de la matrícula de educación primaria (de 1.º a 6.º grado) por sexo (1998-2008)	101
Gráfico E.4	Evolución de las tasas netas de escolaridad de educación primaria por sexo (2000-2008)	102
Gráfico E.5	Evolución de la matrícula de educación superior por sexo (1998-2008)	106
Gráfico E.6	Evolución de la matrícula de educación superior en postgrado por sexo (1998-2008)	107
Gráfico M.1	Tasas de migración por sexo según área de residencia (por 100 habitantes, 1992 y 2007)	121
Gráfico M.2	Personas emisoras y receptoras de remesas según sexo (2007)	123
Gráfico MA.1	Condiciones sanitarias por zona de residencia y sexo de la jefatura del hogar (2007)	130
Gráfico MA.2	Tipo de alumbrado utilizado por zona de residencia y sexo de la jefatura de hogar (2007)	132
Gráfico MA.3	Tipo de eliminación de basura por zona de residencia y sexo de la jefatura (2007)	132
Gráfico SE.1	Incremento porcentual de las tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes [(año base = 1999) 1999-2009]	142
Gráfico SE.2	Tasa de homicidios según sexo (por 100,000 habitantes, 2000-2009)	143
Gráfico SE.3	Tasas específicas de homicidios por grupos etarios y sexo (por 100,000 habitantes, 2009)	143
Gráfico SE.4	Lugar de ocurrencia de los homicidios por sexo (2009)	145
Gráfico SE.5	Procesos iniciados en los Juzgados de Familia (1996-julio 2007)	148
Gráfico X.1	Ministros y ministras en los últimos tres períodos	158

Gráfico X.2	Viceministros y viceministras en los últimos tres períodos	159
Gráfico X.3	Total de mujeres en los concejos municipales, varios períodos	160
Gráfico X.4	Mujeres afiliadas a sindicatos según rama de actividad (2009)	162
Gráfico S.1	Evolución del gasto en salud (2003-2007)	167
Gráfico PG.1	Percepciones en torno a la igualdad entre hombres y mujeres (2009)	183
Gráfico PG.2	Percepciones sobre el conflicto entre hombres y mujeres (2009)	184
Gráfico PG.3	Proporción de la población que está de acuerdo y muy de acuerdo con que la mujer se concentre en el hogar y el hombre en el trabajo en países latinoamericanos (2009)	185
Gráfico PG.4	Percepciones sobre si los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres (2009)	186
Gráfico PG.5	Proporción de la población que está de acuerdo o muy de acuerdo con que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres en varios países latinoamericanos (2009)	187
Gráfico PG.6	Percepciones en torno a la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en la promoción o contratación laboral (2008)	188
Gráfico PG.7	Percepción acerca de las dificultades de hombres y mujeres con trabajo (productivo) para cumplir con las responsabilidades familiares (2007)	189
Gráfico PG.8	Percepciones de hombres y mujeres con trabajo (productivo) sobre si han llegado del trabajo demasiado cansados/as para hacer las tareas necesarias en el hogar (2007)	190
Gráfico PG.9	Percepciones sobre el grado de importancia del problema de la violencia intrafamiliar (2006)	191
Gráfico PG.10	Percepciones sobre el piropo al oído dirigido a mujeres de parte de alguien que no sea su pareja como un halago o una ofensa (2007)	192

## **Siglas y acrónimos**

<b>AFP</b>	Administradora de Fondo de Pensiones
<b>AMPS</b>	Asociación de Medios Publicitarios Salvadoreños
<b>AMSS</b>	Área Metropolitana de San Salvador
<b>ANAES</b>	Asociación Nacional de Anunciantes de El Salvador
<b>ANDA</b>	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
<b>ANDRYASAS</b>	Asociación Nacional de Regidoras y Alcaldesas Salvadoreñas
<b>APREMAT</b>	Apoyo al Proceso de Reforma de la Educación Media en el Área Técnica
<b>ARENA</b>	Alianza Republicana Nacionalista
<b>ASAFONDOS</b>	Asociación Salvadoreña de Administradores de Fondos de Pensiones
<b>ASAP</b>	Asociación Salvadoreña de Agencias de Publicidad
<b>ASPARLEXSAL</b>	Asociación de Mujeres Parlamentarias y Exparlamentarias Salvadoreñas
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CD</b>	Cambio Democrático
<b>CEDAW</b>	Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés, <i>Convention on the Elimination of Discrimination against Women</i> )
<b>CELADE</b>	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CIDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CIE</b>	Consejo por la Igualdad y la Equidad
<b>CIM</b>	Comisión Interamericana de Mujeres
<b>CINE</b>	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
<b>CNJ</b>	Consejo Nacional de la Judicatura
<b>CNP</b>	Consejo Nacional de la Publicidad de El Salvador
<b>CNSP</b>	Consejo Nacional de Seguridad Pública
<b>COENA</b>	Consejo Ejecutivo Nacional (de ARENA)
<b>CONAMA</b>	Consejo Nacional del Medio Ambiente
<b>CONAMYPE</b>	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
<b>CONCULTURA</b>	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (ahora Secretaría de Cultura)
<b>COLPROCE</b>	Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de El Salvador
<b>CORELESAL</b>	Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña
<b>CP</b>	<i>Código Penal</i>

<b>CSJ</b>	Corte Suprema de Justicia
<b>CT</b>	<i>Código de Trabajo</i>
<b>DeyGe</b>	Equipo Consultor «Desarrollo y Género»
<b>DIGESTYC</b>	Dirección General de Estadística y Censos
<b>DH</b>	Desarrollo Humano
<b>EHPM</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
<b>FEDAES</b>	Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador
<b>FESAL</b>	Encuesta Nacional de Salud Familiar
<b>FESIARA</b>	Asociaciones de Ingenieros, Arquitectos y Ramas Afines de El Salvador
<b>FGR</b>	Fiscalía General de la República
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>FISDL</b>	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
<b>FHB</b>	Fundación Heinrich Böll
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
<b>FORGAES</b>	Fortalecimiento de la Gestión Ambiental en El Salvador
<b>FOSALUD</b>	Fondo Solidario para la Salud
<b>FOSOFAMILIA</b>	Fondo Solidario para la Familia Microempresaria
<b>FUSADES</b>	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
<b>FUNDE</b>	Fundación Nacional para el Desarrollo
<b>FUNPADEM</b>	Fundación para la Paz y la Democracia
<b>GDH</b>	Género en el Desarrollo Humano
<b>GED</b>	Género en Desarrollo
<b>GESO</b>	Fundación Género y Sociedad
<b>GGCA</b>	Comité Directivo de la Alianza Mundial de Género y Cambio Climático
<b>GOES</b>	Gobierno de El Salvador
<b>IDG</b>	Índice de Desarrollo Humano relativo al Género
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IEG</b>	Índice de Equidad de Género
<b>IML</b>	Instituto de Medicina Legal
<b>INDES</b>	Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador
<b>INSAFORP</b>	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
<b>IPM</b>	Índice de Potenciación de la Mujer



<b>IPG</b>	Índice de Potenciación de Género
<b>IPH</b>	Índice de Pobreza Humana
<b>ISDEM</b>	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
<b>ISDEMU</b>	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
<b>ISNA</b>	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
<b>ISSS</b>	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
<b>LEPINA</b>	Ley de Protección de la Niñez y Adolescencia
<b>LVI</b>	Ley de Violencia Intrafamiliar
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MARN</b>	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>MED</b>	Mujer en Desarrollo
<b>MINEC</b>	Ministerio de Economía
<b>MINED</b>	Ministerio de Educación
<b>MIPYME</b>	Micro, pequeña y mediana empresa
<b>MJSP</b>	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
<b>MOP</b>	Ministerio de Obras Públicas
<b>MSPAS</b>	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
<b>MTPS</b>	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
<b>OCAVI</b>	Observatorio Centroamericano sobre Violencia
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OEI</b>	Organización de los Estados Iberoamericanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OJ</b>	Órgano Judicial
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>ORMUSA</b>	Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz
<b>OSC</b>	Organizaciones de la sociedad civil
<b>PAEBA</b>	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos

<b>PARLACEN</b>	Parlamento Centroamericano
<b>PCN</b>	Partido de Conciliación Nacional
<b>PDC</b>	Partido Demócrata Cristiano
<b>PEA</b>	Población económicamente activa
<b>PEI</b>	Población económicamente inactiva
<b>PET</b>	Población en edad de trabajar
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PIEG</b>	Política Institucional para la Equidad de Género
<b>PMEG</b>	Política Municipal de Equidad de Género
<b>PNB</b>	Producto nacional bruto
<b>PNC</b>	Policía Nacional Civil
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNUMA</b>	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>PRODERNOR</b>	Proyecto de Desarrollo Rural para los Pobladores del Nor-Oriente
<b>PRODAP</b>	Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Regional Paracentral
<b>PREMODER</b>	Programa de Reconstrucción y Modernización Rural
<b>PSRF</b>	Programa de Saneamiento de la Relación Familiar
<b>R.R. E.E.</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>SICA</b>	Sistema de Integración Centroamericana
<b>Sida</b>	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
<b>SIE</b>	Sistema de Intermediación de Empleo
<b>SNS</b>	Sistema Nacional de Salud
<b>SP</b>	Superintendencia de Pensiones
<b>SPSU</b>	Sistema de Protección Social Universal
<b>SSR</b>	Salud Sexual y Reproductiva
<b>STP</b>	Secretaría Técnica de la Presidencia
<b>TDNR</b>	Trabajo doméstico no remunerado
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo Electoral
<b>UCA</b>	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
<b>UE</b>	Unión Europea

<b>UFAG</b>	Unidad de Fortalecimiento y Apoyo al Género
<b>UICN</b>	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés, <i>United Nations Population Fund</i> )
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés, <i>United Nations Children's Fund</i> )
<b>UNIFEM</b>	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (por sus siglas en inglés, <i>United Nations Development Fund for Women</i> , ahora parte de ONU Mujeres)
<b>USDOL</b>	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (por sus siglas en inglés, <i>U.S. Department of Labor</i> )
<b>VIF</b>	Violencia intrafamiliar
<b>VIH</b>	Virus de inmunodeficiencia humana



## Presentación

En el 2004, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el Cuaderno sobre Desarrollo Humano *La equidad de género en El Salvador*. Más de un quinquenio después, se presenta este nuevo esfuerzo, cuyo propósito es brindar elementos para que los distintos actores y actrices del desarrollo hagan un balance de la situación actual de la igualdad y la equidad de género en el país, de cuánto ha avanzado y de hacia dónde se quiere ir.

Sin duda los datos presentados en este Cuaderno reconocen los avances realizados en los distintos campos (si bien en unos más que en otros) como producto de las acciones de las instituciones del Estado y de las organizaciones de mujeres, que han contado con el apoyo de la cooperación internacional, así como de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado salvadoreño en materia de género y derechos humanos de las mujeres. Los datos que se presentan dejan claro, por un lado, que los desafíos en algunos campos siguen siendo enormes y complejos, y por otro, que las metas de Desarrollo Humano no se harán realidad mientras persista la discriminación hacia las mujeres.

Visibilizar las desigualdades de género es un paso necesario para el cambio, pero igual de importante es establecer qué acciones hay que emprender para que este sea impulsado. En este proceso es relevante hacer un balance de la situación de género en el país: si no reconocemos lo alcanzado se corre el riesgo de invalidar los logros obtenidos a partir de los esfuerzos y las estrategias utilizadas por los distintos actores y actrices sociales, y al no reconocer los desafíos se puede caer en una complacencia que nos desvíe de la consecución de la igualdad.

Esta publicación aporta elementos para hacer este balance y propone un camino hacia la igualdad de género sustentada en una visión de Desarrollo Humano. Tal y como se estipula al inicio de este documento, «la igualdad de género y el Desarrollo Humano son dos caras de un mismo proceso».

Es por ello que, nuevamente, deseamos que esta publicación coadyuve a plantearse y replantearse estrategias y acciones para la igualdad de género basadas en los aciertos que han permitido los avances y en formas innovadoras de trabajo para enfrentar los desafíos en cada campo. Para finalizar, quiero agradecer a las distintas personas e instituciones que hicieron posible la producción de este documento, y de manera especial a quienes han aceptado el reto de ser coherentes, de adoptar e impulsar el enfoque de género en su quehacer.



Roberto Valent  
Representante Residente  
del PNUD El Salvador



## Introducción

La igualdad de género y el Desarrollo Humano son dos caras de un mismo proceso, y ambos refieren a la ampliación y promoción de la igualdad de opciones y oportunidades que mujeres y hombres deben tener para decidir sobre sus vidas. Este proceso ha presentado sustantivos avances en las últimas dos décadas, tanto el ámbito conceptual como en el ámbito de la realidad social, pero también ha planteado sustantivos desafíos que sin duda necesitan ser analizados de forma constante para orientar la política pública y las acciones de desarrollo.

El PNUD, en su compromiso de apoyar el desarrollo de las capacidades nacionales para adoptar un enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, como eje transversal y meta específica de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), busca por medio del presente Cuaderno sobre Desarrollo Humano generar y difundir conocimiento actualizado sobre la situación de la igualdad y equidad de género en El Salvador. De esta manera, expone elementos que permitirán caminar hacia la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres y, por lo tanto, hacia un desarrollo equitativo y sostenible, a la vez que explora formas de institucionalizar en la gestión pública el *gender mainstreaming*, término que en español se ha traducido como «transversalización de género».

Esta publicación consta de quince capítulos. En el primero de ellos se aborda el marco teórico conceptual relativo a género y Desarrollo Humano, haciendo un recorrido por la evolución de los dos conceptos hasta llegar a la interrelación existente entre ambos. El segundo expone indicadores de la realidad salvadoreña sobre la situación del Desarrollo Humano con enfoque de género, a partir de los principales

índices basados en estos dos conceptos. Del capítulo 3 al capítulo 11, se presentan, a manera de diagnóstico de género temático, datos sobre la situación en distintas áreas, provenientes en su mayoría de fuentes oficiales tales como la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (EHPM), censos de población y datos administrativos de las instituciones, así como de otras investigaciones e informes. Las áreas abordadas son: *a)* Dinámica demográfica, *b)* Economía, trabajo y empleo, *c)* Pobreza, *d)* Educación, *e)* Migración, *f)* Medio ambiente, *g)* Seguridad, *h)* Participación política y *i)* Salud. Cada apartado trata de ubicar algunos de los desafíos más importantes en cada temática. En el capítulo 12, se brindan datos sobre percepciones y género para contrastar la realidad social con la opinión que las salvadoreñas y salvadoreños tienen de ella. Luego, los capítulos 13 y 14 analizan la situación de las políticas públicas y del cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de género, para finalmente concluir con propuestas que tienden a incorporar el enfoque de género en las políticas para el Desarrollo Humano.

En la elaboración de este documento se ha contado con insumos provenientes de instituciones y personas, en especial de la consultora Rosalía Jovel y el consultor Enrique Gomáriz. También participaron en su elaboración y revisión Nidia Hidalgo, Ivette Contreras, Vanesa Sandoval, Jimmy Vásquez, William Pleitez y Miguel Huevo Mixco, así como el grupo temático de género del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador. De igual forma, se han incluido la información y recomendaciones del informe del Consejo por la Igualdad y la Equidad (CIE, 2010) denominado *Paso a Paso. Hacia la igualdad de género en El Salvador: Tres líneas para la acción*.

El Cuaderno de Desarrollo Humano *La igualdad y la equidad de género en El Salvador* concluye

con la aserción de que, más allá de impulsar aquellos aspectos requeridos para la institucionalización de género en la gestión pública, se requiere de afirmar y reafirmar que ninguna meta de Desarrollo Humano será factible en tanto que la mitad de la sociedad enfrente barreras para desarrollar su potencialidad, para decidir sobre sus vidas y para la realización de sus derechos humanos. Tampoco se alcanzarán las metas mientras se siga pensando que las desigualdades de género son

una situación del pasado o una situación del futuro: del pasado, por desconocer o no tomar conciencia de la realidad social sobre las desigualdades de género, o del futuro, por postergar las acciones requeridas en el presente para la igualdad hasta un futuro próximo cuando existan mejores condiciones para hacerlas posibles. Este Cuaderno comprueba que las desigualdades entre hombres y mujeres siguen vigentes y propone acciones para abordar estos desafíos.



## **1. Marco conceptual: Desarrollo Humano y enfoque de género**

La relación entre la perspectiva de Desarrollo Humano y el enfoque de género ya ha producido resultados promisorios desde que en 1995, con ocasión de la realización de la IV Conferencia sobre la Mujer en Beijing (China), el *Informe sobre Desarrollo Humano* impulsado por el PNUD trató este tema y confeccionó instrumentos de medición, como fueron el Índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). Sin embargo, existe una amplia coincidencia acerca de que la relación entre ambos enfoques todavía no ha hecho realidad toda la potencialidad que esta posee, también en el plano conceptual.

Para lograrlo, es importante relacionar estos dos paradigmas de una forma interna y estructural, sobre todo si buscamos que ese nexo entregue sinergias virtuosas. Así, hay que evitar que cualquiera de ellos actúe como un apéndice del otro. Otro criterio fundamental con miras a realizar un adecuado cruce conceptual consiste en tratar de observar si se produce en ambas temáticas alguna suerte de evolución paradigmática. Ello no solo permite una valoración de cada una de estas más ajustada en el tiempo, sino que también resulta útil para captar cuál es la versión más actualizada; dado que, en principio, se buscaría que la relación se hiciera entre esas versiones actualizadas de cada paradigma.

A estos criterios responde la forma en que se estructura a continuación el examen de la relación entre Desarrollo Humano y enfoque de género: se parte de la identificación de las categorías medulares para describir seguidamente su evolución paradigmática y sus posibilidades de medición operativa. Una vez que se

ha hecho esa descripción (todo lo brevemente posible), se pasa a efectuar la relación entre ambos enfoques, tratando de distinguir el estado actual de esa relación de las potencialidades sinérgicas que pueden identificarse.

### **1.1 El Desarrollo Humano: evolución y concepto**

El concepto de Desarrollo Humano tiene un inconfundible nacimiento público referido a la publicación en 1990 del primer *Informe sobre Desarrollo Humano* impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Surgía después de una década marcada por el ajuste estructural y la aceleración de un mundo cambiante, inmerso en la globalización, e inmediatamente después de la desaparición del mundo bipolar tras la caída del bloque del Este.

Desde ese punto de partida, el concepto de Desarrollo Humano evolucionó, con lo que incrementaron apreciablemente sus dimensiones, al tiempo que conservaba bastante su esencia. De igual forma, desde sus orígenes y en el curso de esta evolución, el concepto y el enfoque a que daba lugar han recibido diversas críticas, de diferente entidad, que los propios Informes han ido procesando.

La definición original de este concepto es la base conceptual del primer *Informe sobre Desarrollo Humano*. Por ello, en su primer capítulo, se afirma: «El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimiento y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si

no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles» (PNUD, 1990: 34).

Es evidente que esta definición está estrechamente ligada, como se advierte en sucesivas ediciones del Informe, a la necesidad de establecer algún tipo de medida del concepto, que se concretaría en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual efectivamente mide esperanza de vida, situación educativa e ingresos.

Una visión más amplia del Desarrollo Humano puede encontrarse más adelante en ese primer Informe: «El término de *desarrollo humano* significa aquí tanto el *proceso* de ampliar las oportunidades de los individuos como el *nivel* de bienestar que han alcanzado. También ayuda a distinguir claramente entre dos aspectos del desarrollo humano. Uno es la formación de capacidades humanas tales como un mejor estado de salud o mayores conocimientos. El otro es la forma como los individuos emplean las capacidades adquiridas, ya sea para el trabajo o el descanso» (PNUD, 1990: 34).

Sin embargo, la identificación más clara del concepto aparece cuando se explica aquello que lo distingue de otros planteamientos del desarrollo. Así, ese primer capítulo comienza con un párrafo bastante conocido: «La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera» (PNUD, 1990: 31).

De esta forma, el concepto implica que el desarrollo de un país no se refiere solo ni principalmente al conjunto de su producción ma-

terial, generalmente medido por el producto nacional bruto (PNB), sino al bienestar humano de sus habitantes. Es decir, el Desarrollo Humano viene a sugerir la necesidad de profundizar esa divergencia implícita entre las ideas de desarrollo y crecimiento económico.

Ello surge, por cierto, de una comprobación empírica inmediata, que se describe en este Informe. En efecto, es constatable que había países con un PNB per cápita alto que, sin embargo, presentaban un desarrollo humano modesto (y se mencionaban los casos de Brasil, Omán y Arabia Saudita), mientras otros presentaban un PNB per cápita modesto con un alto nivel de desarrollo humano (como en Sri Lanka, Jamaica y Costa Rica).

La conclusión de esta evidencia estaba clara: «Así pues, la reciente experiencia en desarrollo es un recordatorio poderoso de que la expansión de la producción y de la riqueza es sólo un medio. El fin del desarrollo debe ser el bienestar humano. La manera de relacionar los medios con el fin último debe convertirse nuevamente en el aspecto central del análisis y de la planeación para el desarrollo» (PNUD, 1990: 33). Además de deslindar desarrollo de crecimiento económico, el planteamiento del Desarrollo Humano se distingue de otras orientaciones en esta materia. En este primer Informe se mencionan algunas de ellas.

Por un lado, el Desarrollo Humano se distingue respecto de las teorías acerca de la formación de capital humano y del desarrollo de estos recursos, porque «ven al ser humano primordialmente como medio y no como fin». Por eso se entiende que la formación de capital humano, siendo necesaria, es solamente un aspecto operativo de este desarrollo, que también se diferencia del enfoque de bienestar social que «considera a los seres humanos más como beneficiarios del proceso

de desarrollo que como participantes en él». En tercer lugar, se distingue del enfoque de necesidades básicas, por cuanto este «se concentra en el grueso de bienes y servicios que necesitan los grupos desposeídos de la población: alimentos, vivienda, ropa, atención médica y agua. Se centra en el suministro de estos bienes y servicios en lugar de hacerlo en el aspecto de las oportunidades del ser humano» (PNUD, 1990: 35).

El concepto de Desarrollo Humano se relaciona además con otro tipo de oportunidades. Cuando este se define, se agrega que hay otras oportunidades altamente valoradas por las personas, y se menciona en primer lugar «la libertad política, económica y social». Ese tema vuelve a encontrarse al final del capítulo, en el apartado de medición del mismo, donde también se comenta su dificultad en tal sentido, y se afirma que «el desarrollo humano es incompleto si (el ser humano) carece de libertad». El problema para asociar empíricamente estos elementos es de tipo metodológico. Por ello, se afirma: «Lo que se necesita es una considerable cantidad de trabajo empírico para cuantificar los diferentes indicadores de libertad humana y para explorar adicionalmente el vínculo entre la libertad y el desarrollo humano» (PNUD, 1990: 45).

La preocupación por mejorar el concepto inicial estuvo presente, de forma directa, durante toda la década de los años noventa y de manera más indirecta hasta el último Informe publicado. En consecuencia, pronto aparecen dos atributos del Desarrollo Humano que se subrayarán en lo sucesivo: la equidad y la sostenibilidad. «Así pues, el desarrollo amplía las oportunidades de los individuos, siempre y cuando se cumplan dos condiciones. En primer lugar, la ampliación de las oportunidades de un individuo o de una sección de la sociedad no debe restringir las oportuni-

dades de otros. Es necesario entonces que las relaciones humanas sean equitativas. En segundo lugar, al mejorar las vidas de la generación presente no deben hipotecarse las oportunidades de las generaciones futuras, es decir que el proceso de desarrollo debe ser sostenible» (PNUD, 1991: 42).

Sin embargo, también se subrayará la dificultad de la ampliación del concepto en relación con la concreción que facilita su medición: «El concepto de desarrollo humano es mucho más profundo y rico que lo que cualquier índice compuesto —o incluso cualquier conjunto de indicadores estadísticos detallados— puede reflejar. Con todo, el IDH es útil para abordar en forma simplificada una realidad compleja, y es éste su propósito. El mensaje básico del IDH debería complementarse mediante análisis que reflejaran otros aspectos importantes, muchos de los cuales no son susceptibles de fácil cuantificación, como la libertad política, la sostenibilidad del medio ambiente y la equidad entre las generaciones» (PNUD, 1995: 15).

Esa tensión se confirma en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del 2002, cuando su directora y autora principal, Sakiko Fukuda-Parr, considera que el desarrollo conceptual fue víctima del éxito comunicacional del Índice: «Irónicamente, el enfoque de desarrollo humano del desarrollo —sostiene— ha sido víctima del éxito de su Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH ha reforzado la interpretación restringida y demasiado simplificada del concepto de desarrollo humano, como si se tratara únicamente de mejorar la educación, la salud y los niveles aceptables de vida. Ello ha oscurecido el concepto más amplio y complejo de desarrollo humano como expansión de capacidades que amplía las posibilidades de la gente de vivir la vida que deseen y valoran. A pesar de cuidadosos esfuerzos por explicar que el

concepto es más amplio que su instrumento de medición, el Desarrollo Humano continúa siendo identificado con el IDH, mientras se ignoran a menudo las libertades políticas, la participación en la vida comunitaria y la seguridad física» (PNUD, 2002: 53).

Es decir, finalmente parece evidente que la medición del desarrollo humano resulta restrictiva si se utiliza únicamente un índice sintético. Ello no disminuye su eficacia como instrumento comunicacional y su influencia en el ámbito de las decisiones políticas, pero para dar cuenta de la evolución del Desarrollo Humano se necesita mostrar la información para cada variable mediante un conjunto de cuadros descriptivos.

En realidad, los informes posteriores han encontrado soluciones alternativas para asociar la complejidad del concepto a su medición. Por un lado, han construido índices aparte del IDH, como son el Índice de Pobreza Humana (IPH) y los referidos a la temática de género (IDG e IPG). Por otra parte, desde 1999 se ha optado por realizar la medición del desarrollo humano al mostrar los cuadros estadísticos referidos a un conjunto de áreas que van más allá del IDH, el cual compone únicamente el primero de esos cuadros estadísticos.

Los aspectos descritos para esa medición del desarrollo humano refieren a las siguientes ideas: 1) ampliar las opciones de la gente, donde se incorpora el IDH y el IPH, 2) para disfrutar de una vida larga y saludable, donde se muestra la esperanza de vida y algunas tendencias demográficas y de salud, 3) para adquirir conocimientos, donde se recoge el gasto en educación, la tasa de analfabetismo y matriculación, 4) para acceder a los recursos necesarios que permitan disfrutar de un nivel de vida digno, datos sobre desempeño económico, desigualdad de ingresos, desempleo y

corrientes de ayuda, 5) conservar para las futuras generaciones, datos sobre medio ambiente y energía, 6) proteger la seguridad personal, información sobre delincuencia, justicia penal, refugiados y armamento, 7) lograr la igualdad para todos, hombres y mujeres, principalmente series comparativas de IDG e IPG.

Así, el balance final que puede hacerse del enfoque de Desarrollo Humano consiste en señalar la solidez de un concepto que ha implicado una nueva forma de ver el desarrollo, el cual continúa en proceso de construcción, y aunque presenta algunas inconsistencias que dificultan su ampliación (sobre todo dada su construcción y manejo propiamente conceptual), al mismo tiempo presenta posibilidades de mejora, como se demuestra cuando el tratamiento de su medición se amplía.

## **1.2 El concepto de género y su relación con el desarrollo**

La relación entre enfoque de Desarrollo Humano y perspectiva de género se establece formalmente en el contexto de los *Informes sobre Desarrollo Humano* en su edición de 1995, en relación con la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, China. Sin embargo, la construcción de sus conceptos fundamentales había seguido hasta ese momento vías independientes. La teoría y el enfoque de género tienen como ápice estructural la categoría de *género*, cuyo desarrollo y discusión no han modificado esencialmente su valor como instrumento cognitivo, metodológico y operativo.

El concepto de género presenta diversas acepciones, pero también una definición ampliamente admitida: refiere a las determinaciones culturales que una determinada sociedad asigna a cada persona por el hecho de haber nacido hombre o mujer. La antropóloga mexi-

cana Marta Lamas lo ha sintetizado como «la construcción cultural de la diferencia sexual» (Lamas, 1986). Por su lado, la historiadora Joan Scott (1996) lo ha definido en dos partes como «un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos» y como «una forma primaria de relaciones significantes de poder».

Como elemento constitutivo de las relaciones sociales, Scott destaca que el género está compuesto por cuatro elementos interdependientes: *a)* un orden simbólico (símbolos culturales, mitos) que refuerza y legitima el orden social, que lo hace ver como algo «natural», inevitable o que emana de poderes más allá de lo humano; *b)* los conceptos normativos (doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas) que afirman el significado predominante de lo masculino y femenino, que lo presentan como producto de un consenso social (más que de un conflicto), y que (de)limitan las posibilidades de ser y hacer de hombres y mujeres en la sociedad; *c)* las instituciones y organizaciones sociales tales como la familia, el mercado de trabajo, la educación, la política, como reproductoras del sistema de género; y *d)* la identidad subjetiva (identidad de género) en tanto identificación de una persona como perteneciente a uno de los géneros, producto de un proceso de internalización de las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres, y que se manifiesta en sentimientos, pensamientos, percepciones, prejuicios e interpretaciones de sus experiencias ligados a los modelos masculinos o modelos femeninos.

En cuanto a «forma primaria de relaciones significantes de poder», el género es un campo en el que no solo se construyen la diferenciación entre hombres y mujeres, sino que ha organizado, de forma persistente y recurrente en la historia, las desigualdades sociales y ha construido el poder bajo la forma del

control y distribución desigual de recursos, responsabilidades, derechos y oportunidades, entre otros.

Desde la psicología y el resto de las ciencias sociales, la categoría de género se divulgó durante los años sesenta y setenta del pasado siglo hasta ser incorporada al pensamiento feminista a fines de los setenta y principios de los ochenta. Esta incorporación se produce principalmente en la cultura angloparlante, en un mundo cambiante que inicia el camino hacia la globalización, marcado por una notable crisis de paradigmas, que va a afectar también al pensamiento feminista y al mismo movimiento social.

La categoría de género nació así con una vocación heurística clara: distinguir el hecho biológico de la pertenencia a un determinado sexo de las atribuciones socioculturales que establece una sociedad respecto de cada uno de ellos; de esta forma, el sexo corresponde a un hecho biológico. Ahora bien, ese hecho biológico debe distinguirse de sus atribuciones socioculturales. Por ejemplo, el derecho al voto de las mujeres nada tiene que ver con su carácter biológico, sino con el hecho de pertenecer hoy a una sociedad latinoamericana o a una sociedad de la península arábiga; o con el hecho de haber nacido latinoamericana en el siglo XIX o en la segunda mitad del siglo XX.

A partir de esa categoría pueden establecerse construcciones analíticas más amplias, como sistemas de género, papeles de género, identidades de género, etc. Pero lo común a todas ellas es que introducen una perspectiva nueva en el reconocimiento de la realidad social, tan importante como cualquier otra.

Ahora bien, además de esa cualidad cognitiva, la categoría de género posee otra referida al cambio y la acción social. La construcción

de determinaciones culturales se basa en el desarrollo histórico de convenciones sociales. Sin menospreciar el peso y la solidez de esas convenciones, lo cierto es que pueden depender de una decisión voluntaria de cambiarlas, emanada desde la propia sociedad, como ha venido sucediendo en los últimos siglos y sobre todo mucho más aceleradamente durante el pasado siglo XX.

Esas capacidades cognitivas y proactivas de la categoría género son la base de su uso extendido, prácticamente universal, en el campo actual de las ciencias humanas y de las entidades públicas y privadas, en especial por los movimientos feministas. Como se verá a continuación, es en la teoría feminista donde esta categoría es asumida en los años setenta del pasado siglo e impulsada a las dimensiones que hoy presenta.

El enfoque de género, por ende, se ha desarrollado en tanto estrategia de intervención en la realidad social en términos generales y en relación con el propio desarrollo de los países. Algunas autoras, como Caroline Moser, hicieron una revisión al inicio de los noventa sobre la evolución de los enfoques que relacionaban la situación de la mujer con el desarrollo social, y mostraban los cambios acaecidos en el enfoque de género (Moser, 1993).

Así, es posible detectar un conjunto de propuestas (de bienestar, igualdad, antipobreza, eficiencia) que integrarían la visión que se ha reconocido como *Mujer en Desarrollo* (MED), evolucionada entre los años cincuenta y ochenta (aunque todavía pueden encontrarse proyectos planteados desde esta perspectiva). El enfoque MED buscaba la integración de las mujeres al desarrollo desde sus competencias reproductivas y sus potencialidades productivas, muchas veces en calidad de grupo vulnerable y motivado fundamentalmente por

la satisfacción de las necesidades básicas de ellas y sus familias.

Con el avance del enfoque de género en los años ochenta, se produjo el cambio hacia la visión denominada como *Género en Desarrollo* (GED), que implica una perspectiva diferente en varias direcciones. Por un lado, significa la comprensión del desarrollo y sus instrumentos (planes, programas, proyectos) desde un enfoque donde operan las relaciones de poder entre mujeres y hombres. Por otro, considera que las mujeres ya están en el desarrollo y que el problema consiste en identificar las condiciones de desigualdad en que se produce esa participación, tanto en el proceso como respecto de los resultados del desarrollo. Además, el énfasis no está puesto en enfrentar las necesidades prácticas de género,<sup>1</sup> sino en articular esta respuesta con la consecución de los intereses estratégicos de género,<sup>2</sup> referidos más a su balance con la situación de los hombres, de manera especial en asuntos sensibles como su participación en la toma de decisiones.

El enfoque GED se ha ido expandiendo en los países en desarrollo y los organismos internacionales durante los años ochenta y noventa, para lo que se ha sustentado en dos estrategias: el empoderamiento de mujeres y el *gender mainstreaming*. Esta última denominación en inglés, con frecuencia, se ha traducido como «transversalización de género», aunque ello no es exacto porque no se trata de producir una

---

1. Se centran en las necesidades inmediatas y cotidianas que se derivan del cumplimiento de las tareas y responsabilidades asignadas a hombres y mujeres dentro de la división genérica del trabajo. Por ejemplo: el acceso a agua, alimentación, créditos, entre otros.

2. Son las necesidades que requieren un nivel de conciencia sobre las desigualdades de género, ya que buscan un cambio hacia una configuración social más igualitaria entre hombres y mujeres. Por ejemplo, fortalecimiento de los liderazgos de mujeres, educación y aumento de la conciencia, entre otros.

transversalización uniforme, sino la posibilidad de enfatizar la incorporación de criterios de género en la corriente principal de la entidad que se trate (institución, política, plan, etc.).

El *gender mainstreaming* es una estrategia para promover la igualdad de género que fue avalada globalmente en la Declaración de Beijing y en la Plataforma de Acción Mundial en 1995 [nótese que se trata de un medio, no de un fin, que busca poner en el centro de la atención la incorporación del enfoque de género (la relación entre el género y el tema en cuestión, establecida mediante el análisis de género)]. El fin es promover la igualdad de género, entendiendo esta última como la igualdad de derechos, responsabilidades, oportunidades y

resultados entre mujeres y hombres, así como entre niñas y niños (Hannan, 2000). Según el Consejo Económico Social (ECOSOC, 2007), el *gender mainstreaming* «es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para mujeres y hombres cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de los intereses y experiencia de mujeres y hombres una dimensión integral para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, para que tanto mujeres como hombres se beneficien de igual manera y las desigualdades no sean perpetuadas». Otras definiciones se presentan en el cuadro C.1.

**Cuadro C.1** Diferentes definiciones de *gender mainstreaming*

Definición del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1997)	Definición del PNUD (2000)	Definición del Consejo de Europa (1998)
<p>El <i>mainstream</i> de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de género.</p>	<p>El género en el <i>mainstream</i> tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. Más específicamente es una estrategia para asegurar que: (1) la igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización, y que (2) el producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de géneros.</p> <p>Una iniciativa efectiva de género en el <i>mainstream</i> requiere la interacción compleja de numerosas habilidades y competencias usualmente coordinadas en un equipo de trabajo integrado para tal fin.</p>	<p><i>Gender mainstreaming</i> implica la reorganización, fortalecimiento, desarrollo y evaluación del proceso de las políticas públicas, a fin de que la perspectiva de la igualdad de género sea incorporada en todas las políticas, a todos los niveles y en todas sus fases, por los actores normalmente involucrados en su elaboración.</p>

Fuente: García Prince, 2008

Tal como lo muestra el cuadro C.1, lejos de ser un concepto acabado y cuya operacionalización metodológica y técnica está rígidamente definida, el *gender mainstreaming* se encuentra enriqueciéndose continuamente para dar respuestas a las demandas de igualdad de género y a las exigencias impuestas por la realidad. No obstante, algunas valoraciones en torno a la misma están claras (Hannan, 2000):

- No se trata de agregar un componente de mujeres o de igualdad de género en una actividad, sino de colocar en el centro de las políticas, programas, proyectos, presupuesto, estructuras y culturas institucionales los aspectos relativos a la incorporación del enfoque de género y la igualdad de género, por lo que deben hacerse explícitos estos aspectos en todo el proceso y en los documentos. El *gender mainstreaming* bajo ninguna circunstancia debe ser una justificación para invisibilizarlos.
- No solo debe considerar hacer el análisis de género, sino también identificar y ejecutar acciones concretas de acción para promover la igualdad de género.
- No elimina la necesidad de unidades de género, ni de especialistas de género, porque se requiere de estos recursos para apoyar a la alta dirección o gerencia en el cumplimiento de sus responsabilidades en torno a la promoción de la igualdad de género. Sobre este punto, es importante destacar que no se debe responsabilizar a los primeros de hacer los cambios requeridos en los mandatos, situación o recursos para alcanzar dicha igualdad, pues este proceso debe ser liderado por la alta dirección.
- No elimina la necesidad de acciones dirigidas a mujeres, puesto que el empoderamiento de mujeres es una estrategia complementaria al *gender mainstreaming*. Más aún, existen corrientes de pensamiento que consideran que:

la aplicación del enfoque de género en políticas públicas a través de la estrategia que conocemos como *gender mainstreaming*, para ser completa y eficiente, es indispensable que contenga una dimensión del empoderamiento, por la simple razón de que busca la igualdad de géneros y eso supone revertir la asimetría de poderes que encierran en su condición tradicional, lo cual es facilitar que las mujeres pasen de la posición des-poderada que supone la subordinación a una situación y posición de equipolencia [equivalencia humana] que es consustancial con la verdadera igualdad (García Prince, 2008).

Ahora bien, el empoderamiento de las mujeres en tanto estrategia de acción se desarrolla en el pensamiento feminista. Esta categoría procede de las organizaciones de la sociedad civil desde los años setenta, pero adquiere en el planteamiento feminista un espacio más amplio. En este enfoque cobra vital importancia la autonomía y la capacidad de las personas de tener control de sus propias vidas, sobre todo mediante la organización entre sus pares. Para las mujeres, ello significa aumentar su autoconfianza y ganar control sobre los recursos materiales y no materiales (Moser, 1992). Hay que recordar que el empoderamiento no se trata de un proceso en que las mujeres desarrollan el poder que Jo Rowlands (1997) denomina como «poder sobre» y que describe como «la habilidad de una persona o grupo de hacer que otra persona o grupo haga algo en contra de sus deseos», sino de otros tipos de poderes:

- a) *El poder para*: es la capacidad para crear o generar nuevas posibilidades y acciones sin dominar.
- b) *El poder con*: es el poder colectivo que resulta ser mayor a la suma de los poderes individuales de quienes conforman este colectivo.
- c) *El poder desde dentro*: este poder alude al poder interior que tienen las personas, es decir al poder espiritual.



En este proceso, las mujeres toman conciencia de las desigualdades de género y redefinen su identidad y roles de género por medio de formas en las que expanden sus posibilidades de ser y hacer (Mosedale, 2003).

Además de ser una estrategia, el empoderamiento es también considerado por sus teóricas como un fin, ya que considerarlo únicamente como medio podría plantear el riesgo de una visión instrumental de las mujeres.

En perspectiva, tras examinar el desarrollo del enfoque de género en los últimos treinta años, puede apreciarse que su categoría principal —género— sigue teniendo capacidad heurística y proactiva en el contexto de la realidad social cambiante. En cuanto al enfoque general puede afirmarse que se ha enriquecido con distintas propuestas, tanto teóricas como metodológicas e instrumentales.

En el campo cognitivo, este enfoque ha conseguido hacer relevante la dimensión de las relaciones de género en el conjunto de las relaciones sociales y ha entregado criterios para interpretarlas. Su capacidad para permitir el reconocimiento de «la construcción cultural de la diferencia sexual» sigue siendo válida, puesto que el eje principal del enfoque de género refiere a la necesidad de distinguir el hecho biológico del cultural, lo que contrarresta las nociones esencialistas que ponen el peso en lo biológico y niegan toda posibilidad de transformación de las desigualdades entre mujeres y hombres.

El enfoque de género ha usado ampliamente los instrumentos de medición de las ciencias sociales y ha contribuido con herramientas propias respecto de la información cuantitativa así como de la cualitativa. Por otra parte, ha permitido identificar con claridad los espacios donde la producción de información presenta

grandes vacíos para el mejor análisis de la realidad social.

### **1.3 La relación entre género y Desarrollo Humano: estado del arte y potencialidad**

La primera referencia que los *Informes de Desarrollo Humano* hacen sobre las desigualdades entre mujeres y hombres en materia de Desarrollo Humano se inscribe en el contexto de la desagregación del Índice (IDH) por factores diferenciales: raza, zona de residencia, sexo, edad, etc.; algo que se hace de forma puntual desde el primer Informe y que se enfatiza para el de 1994. La percepción de que es necesario desagregar el IDH al interior de cada país se expresará luego en la confección de los informes nacionales.

En el contexto de la realización de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, el Informe de 1995 enfatiza las diferencias por sexo que existen en todo el mundo. Su planteamiento de partida es que “el desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones de la gente y no sólo de una parte de la sociedad. Este proceso pasa a ser injusto cuando la mayoría de las mujeres están excluidas de sus beneficios”. Si eso sucede, el Desarrollo Humano se desnaturaliza o no es completo: «Si el desarrollo humano no incorpora la condición de los sexos está en peligro» (PNUD, 1995).

La consecuencia más directa de esta percepción consistió en la decisión de establecer indicadores de desarrollo humano en relación con las desigualdades entre mujeres y hombres, que se concretarán en el Índice de Desarrollo Humano en relación con la Equidad de Género (IDG) e Índice de Potenciación de la Mujer (IPM). El primero mide el grado de adelanto en la misma capacidad básica que el

IDH, pero incorpora la desigualdad entre la mujer y el hombre en cuanto al grado de dicho adelanto. El IDG es simplemente el IDH descontado o reducido para reflejar la desigualdad en la condición de los sexos. Por su parte, «el Índice de Potenciación de la Mujer (IPM) mide si las mujeres y los hombres están en condiciones de participar activamente en la vida económica y política y en la adopción de decisiones. Mientras el IDG se centra en la ampliación de la capacidad, el IPM se refiere a la utilización de esa capacidad para aprovechar las oportunidades en la vida» (PNUD, 1995).

Desde el momento de su elaboración, estos índices han dado lugar a discusiones de diverso tipo. Una de ellas tuvo lugar en torno a si no sería mejor que el IDG fuera un factor de ponderación del propio IDH, en vez de hacer indicadores de género por separado. Otra se ha referido a si es mejor tener dos indicadores de género por separado (IDG e IPG), o bien fusionarlos en uno solo. Esta última dio lugar a que otras organizaciones, como Social Watch, confeccionaran su propio Índice de Equidad de Género (IEG), el cual fusiona aspectos de bienestar con elementos de potenciación. A su vez, el PNUD, en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*, dejó de calcular el IDG y el IPG, y se construyó un nuevo índice denominado de Desigualdad de Género, que refleja las desventajas de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral (PNUD, 2010a).

Sin embargo, en julio del 2003 se establece un lineamiento respecto de cómo entender género en el desarrollo humano, en el marco de las guías técnicas emitidas para orientar la elaboración de los informes nacionales. Como se afirma en su introducción: «El proceso mismo de producir estas notas establece una oportunidad de discutir estos temas (de género) y su conexión con el desarrollo humano, así como

intercambiar experiencias y buenas prácticas en la producción de los informes nacionales» (Neimanis y Tortisyn, 2003).

Así, la Guía del 2003 incluye una sección sobre nociones conceptuales, donde, tras hacer una descripción del paso de MED a GED, afirma: «Esta nota también introduce el concepto de Género en el Desarrollo Humano (GDH) como una forma específica de enfoque GED. El enfoque GDH incorpora una atención específica sobre las mujeres (y los hombres), pero tal análisis debe situarse en el contexto general del desarrollo humano. Tal enfoque difiere del correspondiente a GED únicamente en el sentido de que explicita el carácter “humano” del desarrollo y, por tanto, se plantea las cuestiones sobre desarrollo de conformidad con el ya bien reconocido paradigma del desarrollo humano. De esta forma, el enfoque GDH impulsa una mayor atención de analistas y expertos en materia de género acerca de la conexión entre macroeconomía y otras políticas de desarrollo y los efectos diferenciados sobre hombres y mujeres, así como el impacto negativo (económico, social, etc.) que tiene la inequidad de género sobre la situación general del desarrollo humano» (Neimanis y Tortisyn, 2003).

Después de introducir este concepto, la Guía deja claro qué significa, en términos concretos, adoptar una visión de GDH, enunciando los siguientes elementos: «a) entender y adoptar la perspectiva del desarrollo humano; b) entender y adoptar un enfoque que no coloque la temática de mujer y género como un asunto al margen, sino como un asunto consustancial e indivisible del DH como conjunto; c) que examine la situación y posición tanto de mujeres como de hombres, identificando toda disparidad en cuanto a sus capacidades y opciones (por ejemplo, derechos, recursos y oportunidades de obtenerlos y gozar de ellos);

d) adoptar metodologías que permitan al análisis de género ir más allá de la simple desagregación de datos; e) analizar las causas de toda disparidad de género; f) analizar el impacto de estas disparidades no sólo para mujeres y hombres, sino para el avance del desarrollo humano, la prosperidad y el bienestar del país como un todo; g) hacer explícito y analizar la relación entre disparidades de género y las distintas áreas a examinar (pobreza, participación, educación, salud, etc.); h) identificar y analizar las disparidades de género en cada grupo de mujeres y de hombres (por edad, etnia, región o zona urbana y rural, estrato social, nivel de educación, etc.); i) usar los indicadores de género ya construidos en una forma ilustrativa (IDG, IPG y otros); j) desarrollar un proceso participativo en el que se valore igualmente las aportaciones de mujeres y hombres» (Neimanis y Tortisyn, 2003).

Esta descripción detallada de lo que significa adoptar un enfoque GDH muestra algunos aspectos importantes: ante todo, que el enfoque de género es un aspecto constitutivo del Desarrollo Humano y viceversa, lo cual significa que no solo interesa evidenciar las disparidades por sexo, sino el impacto de las mismas en el avance global de este desarrollo.

No obstante, sobre la base de las relaciones confirmadas entre género y Desarrollo Humano, parece necesario profundizar más sobre la potencialidad que ofrece esta relación (PNUD y UNIFEM, 2009; De la Cruz, 2007; Iguíñez, 1998 y Zabala, 2001). Cuando se busca hacerlo, aparecen posibilidades importantes, aunque —como suele suceder con los cruces transversales— también se ponen más claramente de relieve las cuestiones irresueltas en cada paradigma. Ahora bien, avanzar en esa profundización exige también delimitar más el objeto; es decir, implica tener que elegir. No se hace la reflexión sobre la idea general de desa-

rollo sino tomando un enfoque en particular (el de Desarrollo Humano), como tampoco se reflexiona desde el pensamiento feminista en general sino desde un enfoque concreto (el enfoque de género) y, aunque tales enfoques sean hoy los más extendidos en sus respectivos campos, es necesario precisar las perspectivas concretas que van a conectarse.

Uno de los aspectos positivos más mencionados en cuanto al cruce de tales perspectivas refiere al hecho de que el enfoque de género despliega su capacidad en relación con un enfoque de desarrollo que no se detiene en la producción instrumental y material, sino que busca el efecto que produce el desarrollo en los seres humanos. Como es sabido, la posibilidad de *engenerar* los procesos es mucho más fácil cuando estos están referidos a las personas y no tanto a las cosas.

Por otra parte, la proposición de Desarrollo Humano que aquí se estudia (la creada en el contexto de los *Informes de Desarrollo Humano*) partió de la noción de capacidades presentada por Amartya Sen (más allá de que no absorbiera otros elementos conexos de su teoría económica), lo que implicaba ampliar la mirada a consideraciones no solo estrictamente productivas y del mercado de trabajo, sino a otros elementos que producen bienestar en las familias y sus integrantes. En pocas palabras, abría la puerta al considerable ámbito del trabajo reproductivo y en particular a la temática del cuidado, un campo abierto por el enfoque de género y donde su uso es particularmente productivo.

Otro asunto sobre el que el enfoque de Desarrollo Humano facilita la mirada de género es el referido al hecho de que presenta un énfasis en el desarrollo de las personas a nivel individual. Es decir, el Desarrollo Humano guarda relación con el aumento de capacidades de cada persona y no es una visión abstracta de

lo social. Este énfasis ha sido criticado porque supondría una pérdida relativa de atención a lo colectivo, lo institucional y, en particular, al papel del Estado. Tales críticas pueden ser acertadas en cuanto a la necesidad de tener un mayor balance entre lo individual y lo colectivo, pero la atención a lo individual tiene la virtud (sobre todo en el terreno socioeconómico) de desagregar esa unidad de análisis que es la familia en la economía tradicional. Ello no significa que la familia (o el hogar) no siga siendo una útil unidad de análisis en distintos ámbitos de las ciencias sociales, sino que es absolutamente necesario reconocer el Desarrollo Humano de sus distintos miembros y especialmente identificar las desigualdades que existen en su interior entre mujeres y hombres.

Además de estos aspectos más evidentes, una forma de avanzar en la relación más estructural consiste en examinar desde un enfoque de género los elementos que caracterizan el enfoque de Desarrollo Humano. Como se señaló, cuando el *Informe sobre Desarrollo Humano 1995* busca hacer el «replanteo del concepto y su medición», describe los cuatro componentes esenciales del enfoque: productividad, equidad, sostenibilidad y potenciación.

En cuanto al tema de la productividad, el hecho de que se relacione con el crecimiento económico hace que con frecuencia este no sea tenido en cuenta cuando se revisa el concepto de Desarrollo Humano desde una mirada de género. Sin embargo, tiene gran importancia, precisamente desde esa perspectiva.

Como han subrayado reconocidos economistas, Joseph Stiglitz por ejemplo, uno de los mayores problemas de los países en desarrollo consiste en la dificultad para sustituir puestos de trabajo de baja productividad por otros de mayor productividad (Stiglitz, 2003). Pues

bien, este es un asunto clave para las mujeres en la mayoría de esos países. Desde hace cincuenta años las mujeres acuden crecientemente al mercado de trabajo, pero lo hacen con demasiada frecuencia en puestos informales y de baja productividad.

Un enfoque de desarrollo que se cuide de incrementar la productividad de las personas permite un enfoque de género en profundidad; también desde la perspectiva de conectar la tecnología productiva con la reproductiva, para observar la evolución de la productividad general. Amartya Sen ha examinado este asunto en varios ensayos, sobre todo en su estudio sobre las relaciones de conflicto y cooperación entre mujeres y hombres al interior de las familias («Género y conflictos cooperativos»), donde se abrió un campo promisorio referido a la tecnología sociocultural, sobre todo visto desde la perspectiva de género (Sen, 1990).

El elemento estructural de la equidad es presentado en el Informe de 1995 como presupuesto para todas las personas: «Es necesario que todas las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades» (PNUD, 1995). Dado que la cuestión de la equidad constituye el eje central del enfoque de género en tanto estrategia, puede afirmarse que la articulación en este caso de ambos enfoques resulta muy evidente.

En cuanto al elemento de la sostenibilidad, la idea consignada de que «es menester asegurar el acceso a las oportunidades no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras» plantea una preocupación que también se manifiesta en el enfoque de género, donde ha dado lugar a una reflexión extensa sobre género y ambiente que habría que resituar en el contexto del Desarrollo Humano (Aguilar, 1999).

El cuarto elemento constitutivo del paradigma de Desarrollo Humano, la potenciación, también se refiere a todos los seres humanos, pero el Informe especifica que tanto si son hombres como mujeres «todas las personas, mujeres y hombres, deberán tener facultades para participar en el diseño y la aplicación de las decisiones fundamentales que plasman sus vidas» (PNUD, 1995). El contacto que se produce entre dos enfoques, Desarrollo Humano y género, al tener como una de sus principales bases el empoderamiento de las personas, confirma la potencialidad sinérgica del cruce entre ambos.

Ahora bien, como se apuntó, la evidencia de las potencialidades de la relación entre ambos enfoques también produce el efecto de hacer más visibles los retos propios de cada uno de ellos. En el caso del Desarrollo Humano, el principal asunto que ha tenido derivaciones en materia de género es la tensión interna en torno a la necesidad de algún tipo de normatividad que priorice la elección de capacidades.

Respecto de este asunto, la filósofa Martha Nussbaum, reflexionando sobre los condicionamientos de las mujeres a la hora de elegir, considera que no hay más salida que proponer un marco normativo. Desde ahí, plantea su propia lista de capacidades fundamentales en forma de decálogo: 1) vida satisfactoria, tanto como sea posible; 2) salud corporal; 3) integridad del propio cuerpo; 4) uso de sentidos, imaginación y pensamiento; 5) uso de emociones; 6) uso de razón práctica; 7) afiliación con otros; 8) preocupación por otras especies; 9) capacidad de juego; 10) control del propio entorno (Nussbaum, 2002).

La respuesta de Amartya Sen consiste en sostener que esta lista y cualquier otra se escapan del concepto de capacidades, que exige libertad completa de elección (Sen, 2000). Importa señalar que esta tensión en cuanto a la necesidad o no de un marco normativo solo se ha expresado de forma indirecta en los informes, especialmente cuando se han ocupado de cuestiones como el consumo y la fragilidad ambiental. Y en este campo, las críticas a Sen y a los informes se acentúan respecto de su falta de atención al tema clave de la superpoblación, que obligaría a fuertes decisiones normativas (Sartori, 2003).

Para avanzar en una relación virtuosa es relevante considerar la propuesta de Género en el Desarrollo Humano (GDH), hecha para la preparación de los Informes desde el año 2003. Desde luego, hay que entender la propuesta GDH en su doble dirección. De un lado, significa algo obvio pero que es importante no olvidar: que no puede concebirse un Desarrollo Humano que no contenga la equidad de género como parte indisoluble. Se ha argumentado bastante (De la Cruz, 2007; Zabala, 2001) acerca de que la inclusión de criterios de género en el Desarrollo Humano incrementa su carácter inclusivo. Del otro lado, que la relación del enfoque de género con el desarrollo (que dio lugar al enfoque GED) no puede ser indiferente al tipo de enfoque de desarrollo que se presente, sino que debe asociarse y promover el enfoque de Desarrollo Humano. Todo parece indicar que la asociación entre ambos enfoques, realizada en profundidad, supone una dinámica que fortalece una visión integral del conjunto y de cada uno de ellos.



## **2. Desarrollo Humano y género en El Salvador: los índices relativos a la equidad de género**

Tal y como se evidenció en el marco conceptual, la medición del desarrollo humano y de su relación con la equidad de género ha tratado de hacerse a través de índices sintéticos, cuya expresión sea posible mediante una cifra, aunque su elaboración resulte compleja y a partir de varios componentes.

Después de haber consolidado el cálculo del Índice de Desarrollo Humano, y en relación con la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, el *Informe sobre Desarrollo Humano* a nivel mundial elaboró dos índices relativos a la equidad de género: el de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). El primero muestra la diferencia directa que hay entre el IDH global y el IDH desagregado por sexo sobre la base de los mismos componentes y que disminuye el Índice según la brecha entre mujeres y hombres. Es decir, el país que presentara una total equidad tendría las mismas cifras de IDH e IDG. Este Índice (IDG) refiere sobre todo a la diferencia de capacidades que adquieren mujeres y hombres.

El segundo Índice, referido a la potenciación de género (IPG), trata de reflejar la diferencia entre mujeres y hombres en cuanto a la toma de decisiones en los ámbitos político, económico y de control de ingresos. Para ello se comparan las cifras en cuanto a la participación de las mujeres en los parlamentos, en el ámbito de la dirección organizacional, pública y privada, y en cuanto al PIB por habitante de mujeres y hombres. Según este Índice, cuando las mujeres tuvieran una potenciación igual que los hombres el valor del IPG sería la unidad, y sería cero cuando esa diferencia fuera la

máxima. El IPG refiere especialmente a la diferencia de oportunidades, más allá de las capacidades adquiridas por mujeres y hombres.

Como ya se indicó, desde el momento de su elaboración estos índices han dado lugar a discusiones de diversos tipos. Una de ellas tuvo lugar en torno a si no sería mejor que el IDG fuera un factor de ponderación del propio IDH en vez de hacer indicadores de género por separado. Otra se ha referido a si es mejor tener dos indicadores de género por separado (IDG e IPG) o bien fusionarlos en uno solo. Esta última dio lugar a que otras organizaciones, como ya se mencionó que hizo Social Watch, confeccionaran su propio Índice de Equidad de Género (IEG), que fusiona aspectos de bienestar con elementos de potenciación. Con el objeto de revisar la naturaleza y confección de estos índices, el PNUD impulsó un proyecto en 2005, cuyos resultados aún están en estudio.

Tomando en cuenta estas observaciones, es necesario insistir acerca de que la confección de estos índices no debe sustituir el diagnóstico sobre la situación de la igualdad y equidad de género que presenta un determinado país, pues «no reflejan toda la complejidad de las relaciones entre género y desarrollo humano» (PNUD, 2004a). Sin embargo, pueden contribuir a formar imágenes muy sintéticas de cuál es esa situación de las desigualdades de género.

Para el caso de El Salvador existe información de ambos indicadores (IDG e IPG) que puede compararse con la obtenida del IDH, desde su origen en 1995. Al observar esa evolución puede apreciarse que tiene lugar una lenta pero sostenida mejoría, en especial respecto de las cifras de IDH e IDG. Tal mejoría también se aprecia respecto del IPG, pero desde cifras todavía mucho más bajas, que reflejan la desigualdad entre los géneros especialmente en

los espacios de toma de decisiones. En efecto, el IDH ha pasado de 0.604 en 1995 a 0.747 en el 2007, lo que significa que El Salvador se sitúa en el puesto 106 de un total de 177 países, que corresponde a un nivel medio de desarrollo humano. Paralelamente, el IDG ha pasado de una cifra del 0.583 a otra de 0.726 en esos mismos años; pero es necesario señalar que la brecha entre ambos índices, IDH e IDG, también se ha ido reduciendo con el tiempo (cuadro I.1).

Esta evolución del IDH y el IDG presenta una tendencia creciente, estable y sin apreciables oscilaciones, mientras que el IPG muestra una lenta tendencia a su mejoría, pero en medio de oscilaciones más pronunciadas, las cuales refieren sobre todo a los avances y retrocesos que experimenta la participación femenina en los órganos de representación política (Asamblea Legislativa a nivel nacional) (gráfico I.1).

De igual forma, la diferencia entre el IDH nacional y el IDG también tiende a disminuir como tendencia general, pero presenta una caída abrupta hacia fines de los años noventa y un repunte pronunciado hacia el año 2000, para continuar descendiendo los siguientes años. Pese a esas oscilaciones, en los últimos años las diferencias entre el IDH y el IPG son menores al 1%, lo que indica que las capacidades de mujeres y hombres son progresivamente similares (gráfico I.2). Por el contrario, la diferencia entre IDH y por tanto de IDG con respecto al IPG es notable, como se evidenció anteriormente (cuadro I.1), y mostró una distancia considerable entre las capacidades adquiridas por las mujeres y sus oportunidades, referidas sobre todo al ámbito de la toma de decisiones.

Cuando se examina la evolución de estos indicadores por departamento puede apreciarse que la mejoría general también se produce

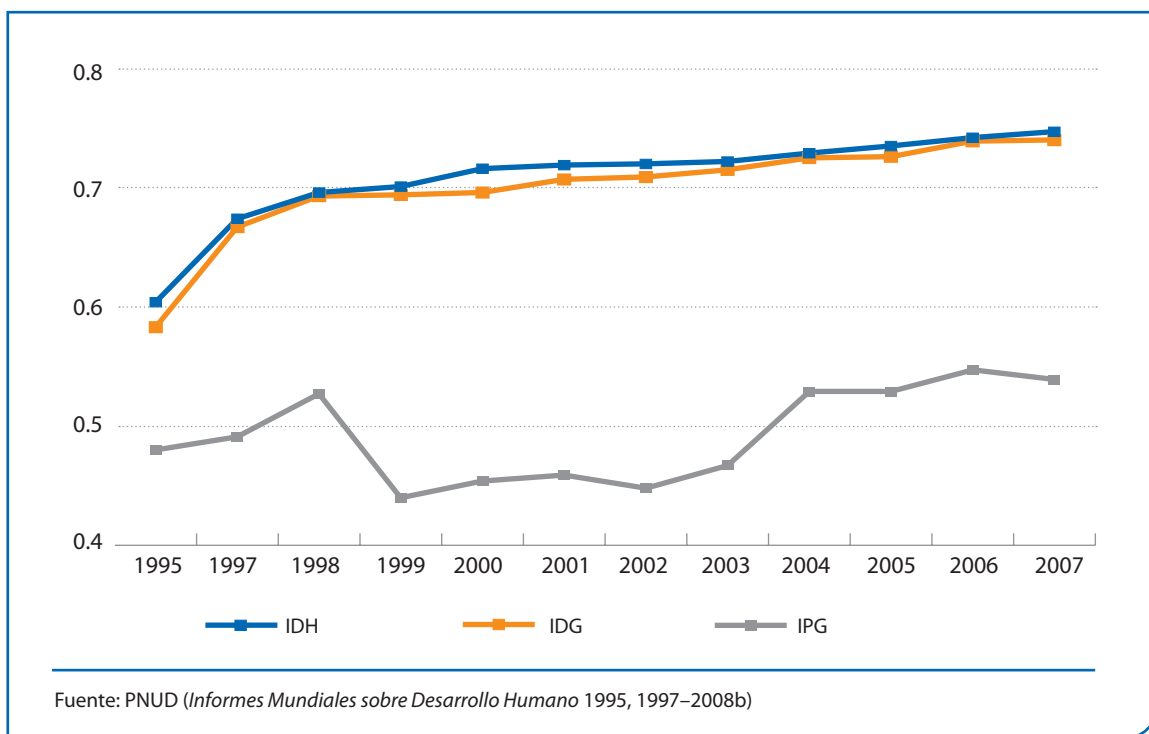
**Cuadro I.1** Evolución de los indicadores de Desarrollo Humano en materia de Género (1995-2007)

Año	Clasificación según IDH	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)	Brecha entre IDH e IDG	Índice de Potenciación de Género (IPG)
1995	114	0.604	0.583	3.48	0.480
1997	107	0.674	0.667	1.04	0.491
1998	104	0.696	0.693	0.43	0.527
1999	95	0.701	0.694	1.00	0.440
2000	104	0.716	0.696	2.79	0.454
2001	105	0.719	0.707	1.67	0.459
2002	103	0.720	0.709	1.53	0.448
2003	104	0.722	0.715	0.97	0.467
2004	101	0.729	0.725	0.55	0.529
2005	103	0.735	0.726	0.14	0.529
2006	—	0.742	0.739	0.40	0.547
2007	106	0.747	0.740	0.94	0.539

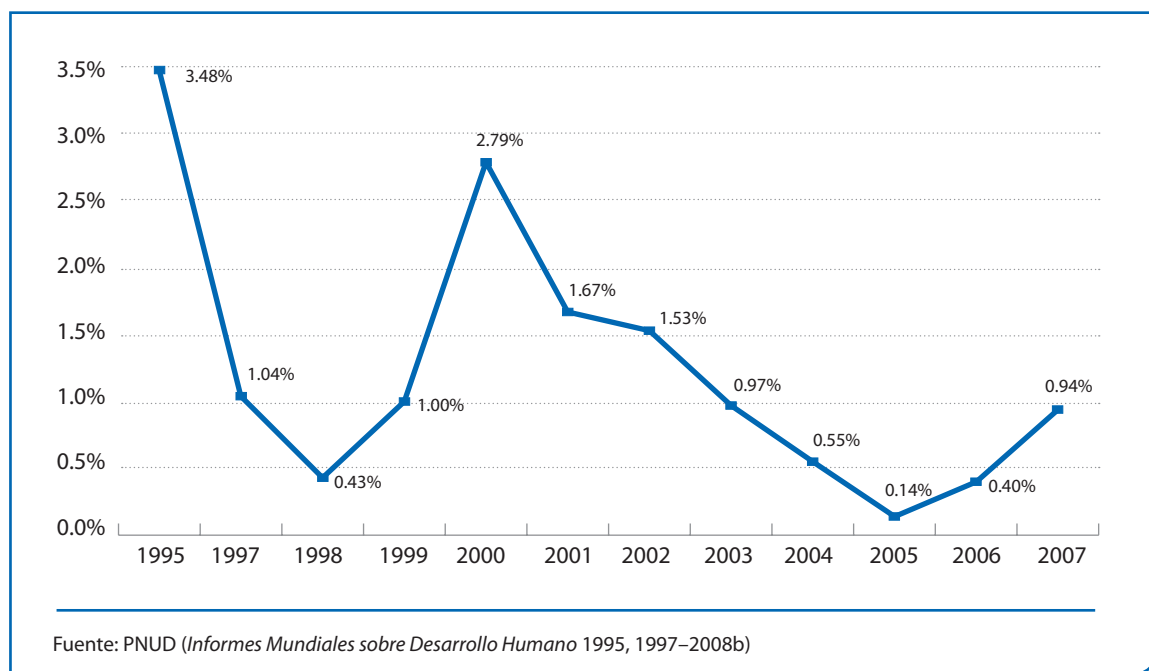
Fuente: PNUD (*Informes Mundiales sobre Desarrollo Humano* 1995, 1997–2008b)



**Gráfico I.1** Evolución de las cifras de IDH, IDG e IPG (1995-2007)



**Gráfico I.2** Evolución de la brecha entre IDH e IDG (1995-2007)



para el conjunto de los departamentos, aunque desde posiciones muy desiguales y con ritmos distintos. Los cinco departamentos con mejor IDG son San Salvador, La Libertad, Cuscatlán, Santa Ana y San Miguel, mientras que los que presentan índices más bajos son Chalatenango, La Unión, Ahuachapán, Morazán y Cabañas, situación que, dada la reducida diferencia entre IDG e IDH, se reproduce cuando observamos los IDG de los departamentos. No obstante, con respecto a este comportamiento general, pueden apreciarse diferencias en el ritmo de mejoría del IDG, tanto entre los que presentan cifras más altas de este Índice, como en aquellos donde estas cifras son más bajas. Por ejemplo, la mejoría

en San Salvador o en Santa Ana es apreciablemente mayor que en La Libertad o en Cuscatlán; de igual forma, entre los de índices más bajos, la mejoría es más apreciable en Chalatenango y Ahuachapán que en La Unión o Morazán (cuadro I.2).

Al desagregar el IDG por componentes puede observarse que las mujeres aventajan a los hombres en la esperanza de vida, y presentan cifras muy similares en cuanto al componente de matrícula de educación primaria y secundaria, aunque en el de alfabetización todavía las mujeres presentan una desventaja (81.8% frente a 86.9% de los hombres). El indicador más desfavorable para las mujeres refiere

**Cuadro I.2** Evolución de IDH, IDG e IPG según departamentos (varios años)

Departamento	IDH			IDG			IPG		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006	2002	2004	2006
San Salvador	0.783	0.788	0.795	0.779	0.785	0.793	0.598	0.652	0.631
La Libertad	0.752	0.741	0.753	0.747	0.736	0.748	0.577	0.554	0.570
Cuscatlán	0.713	0.714	0.717	0.708	0.707	0.713	0.576	0.472	0.585
Santa Ana	0.708	0.707	0.727	0.700	0.698	0.724	0.541	0.486	0.511
San Miguel	0.704	0.709	0.712	0.697	0.702	0.709	0.532	0.517	0.524
Sonsonate	0.696	0.716	0.727	0.692	0.712	0.722	0.531	0.523	0.506
Usulután	0.689	0.697	0.702	0.683	0.691	0.697	0.514	0.429	0.554
La Paz	0.687	0.701	0.714	0.682	0.697	0.710	0.514	0.470	0.429
San Vicente	0.669	0.683	0.702	0.661	0.679	0.699	0.496	0.493	0.526
Chalatenango	0.663	0.680	0.701	0.650	0.671	0.694	0.496	0.449	0.426
La Unión	0.662	0.673	0.675	0.650	0.660	0.667	0.474	0.491	0.350
Ahuachapán	0.652	0.682	0.699	0.641	0.674	0.693	0.464	0.517	0.508
Morazán	0.646	0.624	0.634	0.635	0.607	0.624	0.455	0.473	0.346
Cabañas	0.637	0.656	0.676	0.622	0.643	0.669	0.430	0.549	0.506
<b>El Salvador</b>	<b>0.726</b>	<b>0.732</b>	<b>0.742</b>	<b>0.720</b>	<b>0.727</b>	<b>0.739</b>	<b>0.530</b>	<b>0.553</b>	<b>0.547</b>

Fuente: PNUD (*Informes Mundiales sobre Desarrollo Humano* 1995, 1997–2008b)

al promedio de ingreso percibido: US\$4,778 frente a US\$9,415 de los hombres. Al analizar el peso de los componentes por departamento, pueden constatarse algunas diferencias, como por ejemplo el hecho de que en los departamentos de menor IDG existe una apreciable diferencia entre el mayor peso del analfabetismo de las mujeres frente a la matriculación en primaria y secundaria, que ya resulta favorable a las mujeres (cuadro I.3).

En cuanto al Índice de Potenciación de Género (IPG), se evidencia cómo las mujeres presentan apreciables desventajas en todos sus componentes. Así sucede con la participación de mujeres en los órganos de participación política y en los puestos ejecutivos y administrativos (19.9% y 28.8% respectivamente), situación de desventaja que también se manifiesta en cuanto al PIB por habitante captado por las mujeres, donde la participación

**Cuadro I.3** Índice de Desarrollo relativo al Género por componentes según departamentos (2009)

Clasificación según el IDH	Índice de desarrollo relativo al género (IDG)		Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de alfabetización (% de personas de 15 años y mayores)		Tasa de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria (%)		Ingreso percibido estimado (PPA en US\$)	
	Clasificación	Valor	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1 San Salvador	1	0.808	68.2	77.9	95.1	90.0	76.1	78.0	11,793	7,225
2 La Libertad	2	0.783	68.6	78.4	89.5	83.8	70.5	69.5	12,016	5,895
3 La Paz	3	0.752	68.3	78.6	88.7	82.8	69.7	66.5	7,366	3,669
4 Santa Ana	4	0.751	68.1	76.3	85.9	80.7	68.4	65.4	8,833	4,747
5 Cuscatlán	5	0.744	68.6	77.5	88.2	81.6	70.7	68.0	6,852	3,350
6 Sonsonate	8	0.740	68.3	77.6	88.1	79.2	67.1	61.5	7,547	3,620
7 San Miguel	6	0.740	67.3	77.7	80.8	77.8	67.4	65.9	8,900	4,276
8 San Vicente	7	0.740	69.7	78.1	81.9	79.8	64.9	66.7	7,018	3,568
9 Chalatenango	9	0.729	69.5	77.9	78.6	78.7	62.3	68.6	7,291	3,080
10 Ahuachapán	11	0.714	68.8	77.3	84.6	74.9	66.0	60.1	6,284	2,511
11 Usulután	10	0.719	67.9	77.4	79.7	72.4	61.9	65.4	7,076	3,523
12 Cabañas	12	0.690	66.0	75.9	72.8	75.7	63.2	66.0	7,151	2,208
13 La Unión	13	0.686	66.0	75.9	70.3	69.5	57.1	58.3	8,541	2,876
14 Morazán	14	0.685	66.5	75.9	72.7	65.4	66.9	67.6	6,512	2,468
<b>El Salvador</b>	<b>0.726</b>	<b>0.757</b>	<b>67.5</b>	<b>76.9</b>	<b>86.9</b>	<b>81.8</b>	<b>69.0</b>	<b>68.6</b>	<b>9,415</b>	<b>4,778</b>

Fuente: PNUD, 2010b

de las mujeres en el ámbito de los técnicos y profesionales es el único componente que se aproxima a la mitad (47.9%) (cuadro I.4).

Al observar el IPG por departamentos se demuestra que la situación difiere apreciablemente de la observada respecto del IDG; es decir, los departamentos que presentan altos niveles de IDG no siempre muestran altas cifras de IPG. De esta forma, La Paz y Santa Ana, que en la escala de IDG ocupan el tercero y cuarto lugar, aparecen en la escala del IPG en el undécimo y séptimo lugar respectivamente; mientras que San Vicente y Usulután, que en la escala de IDG ocupan el séptimo y décimo lugar, ascienden al quinto y cuarto según la

escala del IPG. Aunque entre los cinco departamentos de menor IDG se aprecian algunas modificaciones de igual sentido, es necesario señalar que la mayoría de ellos (Cabañas, La Unión y Morazán) combinan bajos niveles de IDG y de IPG (cuadro I.4).

Es decir, aunque hay correspondencia entre desigualdades territoriales de Desarrollo Humano y mayor inequidad de género, es necesario destacar que la fuerte inequidad respecto de la participación de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones puede presentar situaciones particulares en cada departamento, referidas frecuentemente a la participación de las mujeres en los concejos municipales.

**Cuadro I.4** Índice de Potenciación de Género por componentes según departamentos (2006)

	Índice de Potenciación de Género (IPG)		Porcentaje de mujeres en concejos municipales (% del total)	Mujeres en puestos ejecutivos y administrativos (% del total)	Mujeres en puestos profesionales y técnicos (% del total)	PIB per cápita mujeres (PPA en US\$)
	Clasif.	Valor				
San Salvador	1	0.631	31.6	27.2	46.0	5,942
La Libertad	3	0.570	23.3	28.3	48.1	3,959
Santa Ana	7	0.511	20.0	20.2	43.2	3,401
Sonsonate	10	0.506	13.0	41.9	40.8	3,455
Cuscatlán	2	0.585	24.1	66.3	51.5	2,433
La Paz	11	0.429	14.7	12.4	54.8	2,824
San Miguel	6	0.524	14.6	48.6	56.1	3,374
San Vicente	5	0.526	24.6	16.7	60.8	2,595
Usulután	4	0.554	22.5	27.7	44.9	2,888
Chalatenango	12	0.426	19.8	5.8	63.9	2,734
Ahuachapán	8	0.508	16.6	27.5	48.3	2,681
Cabañas	9	0.506	22.7	18.0	60.6	2,381
La Unión	13	0.350	11.8	4.8	59.0	2,420
Morazán	14	0.346	15.5	0.0	62.8	1,818
<b>El Salvador</b>		<b>0.547</b>	<b>19.9</b>	<b>28.8</b>	<b>47.9</b>	<b>4,018</b>

Fuente: PNUD, 2008b

### **3. Dinámica demográfica y género**

#### **Introducción**

El análisis de las relaciones de género en una determinada sociedad tiene como contexto fundamental el cuadro demográfico de la misma. La dinámica demográfica no solo refleja cambios generales que afectan de forma diferenciada a mujeres y hombres, sino que refiere también a procesos, como la evolución de la fecundidad, que tienen a las mujeres como principales protagonistas. Hace tiempo que existe coincidencia acerca de que la autonomía de las mujeres guarda estrecha relación con su control de la fecundidad. Este factor, junto a otros cambios, como del estado conyugal o la jefatura de hogar, establece condiciones básicas en las vidas de mujeres y hombres, que determinan y son determinados por la dinámica demográfica general del país o la región que se trate.

La sociedad salvadoreña avanza en una transición demográfica caracterizada por la caída de la fecundidad, el crecimiento cada vez menor de su volumen y el progresivo envejecimiento de su población. El Salvador comparte estas características con el conjunto de América Latina, si bien el ritmo de avance de dicha transición demográfica es diferente en los distintos países de la región.

La evolución de la población salvadoreña en nuestra era contemporánea se ha visto afectada por importantes fenómenos históricos, como una tendencia pronunciada a la emigración y un conflicto político-militar que afectó al país durante los años ochenta del pasado siglo, así como la agudización de los movimientos migratorios, además del aumento apreciable de la mortalidad de los varones.

La principal medición de esa evolución se ha verificado mediante la realización de censos nacionales, basados en los parámetros metodológicos de Naciones Unidas, los cuales se realizan en los años iniciales de cada década. De esta forma, en El Salvador se ha realizado censos nacionales en 1950, 1961, 1971, 1992 y 2007. Como puede apreciarse, no pudo realizarse el censo correspondiente a los años ochenta (por el conflicto militar) y se retrasó apreciablemente el que correspondía a los inicios del presente siglo.

Ya que son las dinámicas poblacionales sumamente cambiantes y no siempre fáciles de predecir, las proyecciones de población pueden distanciarse de la realidad en la medida en que el período proyectado es mayor, ya que los supuestos bajo los que se construyeron dichas proyecciones pueden dejar de ser válidos frente a una realidad en continuo cambio. Por esta razón no es recomendable que exista un período mayor de diez años entre los censos de población, y es así que el censo del 2007 mostró un volumen de población menor de lo proyectado. En los años siguientes al último censo, presentado en septiembre del 2009, se realizó un esfuerzo conjunto, nacional e internacional, para ajustar las estimaciones y proyecciones de población. Así, para observar la evolución demográfica, la fuente principal que aquí se utiliza es el mencionado estudio denominado *Estimaciones y proyecciones de población (1950-2050)*, preparado conjuntamente por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

#### **3.1 La dinámica demográfica en El Salvador**

Desde que se inició la serie de registros censales de población, en 1950, se estima que

la población salvadoreña se ha triplicado y pasado así de algo más de dos millones de personas (2,199,897) a un poco más de seis millones (6,183,002 estimados para el 2010) (cuadro D.1). Ello significa un crecimiento notable de la densidad poblacional, que pasa de 104 habitantes por kilómetro cuadrado en 1950 a 294 en el año 2009, la densidad más alta de la región (gráfico D.1).

Este conjunto de población tuvo una primera etapa de crecimiento rápido, entre 1950 y 1970, y una tendencia a la reducción de la tasa de crecimiento desde entonces, que corresponde al avance del país en su transición demográfica.<sup>3</sup>

Dicha transición, que se enmarca en el proceso general de América Latina, responde a la acelerada baja de la fecundidad, precedida de una reducción sostenida de la mortalidad que (a la postre) induce un ritmo menor de crecimiento poblacional acentuado por la apreciable tendencia a la emigración, y que tiene como principales consecuencias una de orden temporal, que es la disminución de la dependencia demográfica, y otra más perenne, que es el progresivo envejecimiento de la población.

Para tener una idea del grado de avance de El Salvador en dicha transición demográfica pueden tomarse como referencia las etapas

**Cuadro D.1** El Salvador: Población estimada y proyectada por sexo (1950–2010)

Períodos quinquenales	Población					
	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
1950	2,199,897	100	1,085,452	49.3	1,114,445	50.7
1955	2,432,783	100	1,200,837	49.4	1,231,946	50.6
1960	2,773,054	100	1,369,762	49.4	1,403,292	50.6
1965	3,242,690	100	1,608,016	49.6	1,634,673	50.4
1970	3,739,783	100	1,860,641	49.8	1,879,142	50.2
1975	4,232,874	100	2,094,005	49.5	2,138,869	50.5
1980	4,659,531	100	2,291,481	49.2	2,368,049	50.8
1985	4,995,212	100	2,438,133	48.8	2,557,080	51.2
1990	5,325,113	100	2,591,080	48.7	2,734,034	51.3
1995	5,722,596	100	2,770,711	48.4	2,951,885	51.6
2000	5,938,143	100	2,852,261	48.0	3,085,882	52.0
2005	6,049,414	100	2,874,930	47.5	3,174,484	52.5
2010	6,183,002	100	2,913,743	47.1	3,269,259	52.9

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, UNFPA y CELADE, 2009

3. La transición demográfica se define como el proceso en el que se pasa de una dinámica en la que la población tiene un crecimiento bajo con altas tasas de mortalidad

y natalidad a una dinámica similar de bajo crecimiento de la población pero con tasas de natalidad y mortalidad bajas.

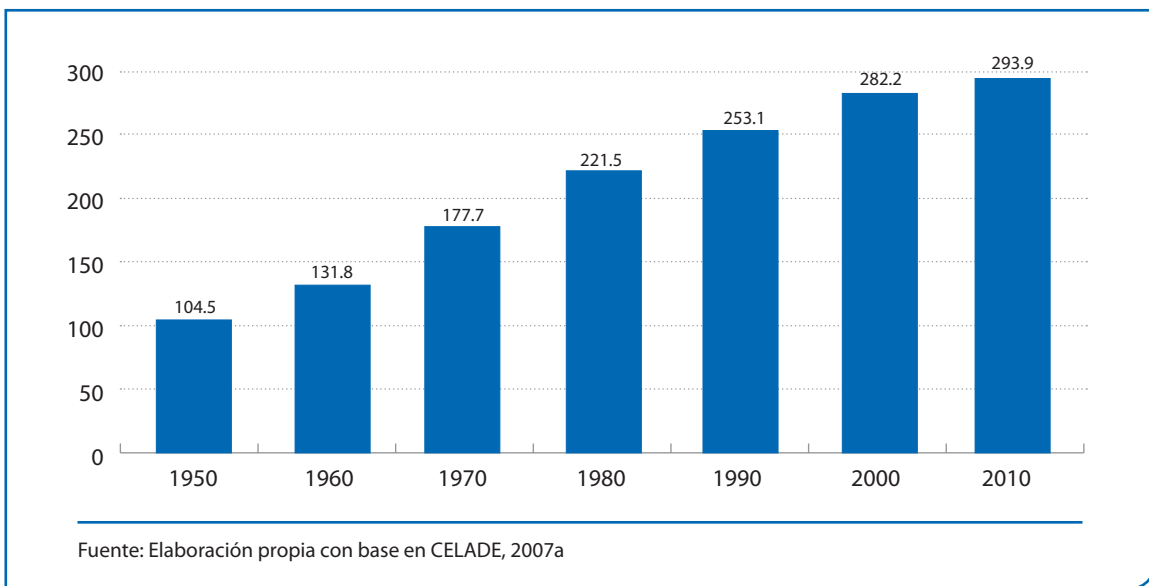
propuestas por CELADE para la región, que son: a) *incipiente*: cuando la natalidad y mortalidad son elevadas y relativamente estables, el crecimiento de la población es bajo; b) *moderada*: en la que la mortalidad disminuye en tanto que la natalidad se mantiene estable o aumenta como consecuencia de la mejora de las condiciones de vida, el crecimiento de la población es elevado; c) *plena*: cuando la natalidad baja en tanto que la mortalidad se estabiliza, el crecimiento de la población es más limitado; y d) *avanzada y muy avanzada*, cuando ambas variables presentan valores reducidos y el crecimiento de la población es bajo o nulo (CELADE, 2007a).

De esta forma, El Salvador tuvo una etapa incipiente hasta los años cincuenta, que pasó a ser moderada a partir de los años setenta y que ya ha iniciado su etapa plena en los últimos años (cuadro D.2 y gráfico D.2). Importa señalar que ese proceso está mucho más adelantado en países como Uruguay o Cuba, seguidos por Argentina o Chile, que se están

adentrando en una transición muy avanzada, con crecimiento mínimo y un notable envejecimiento poblacional.

Cuando se examinan los tres factores principales del crecimiento poblacional (nacimientos, defunciones y emigración) para el caso de El Salvador se puede notar una reducción de las tasas de fecundidad que, combinada con un incremento de los flujos migratorios, tiene como efecto una reducción de la tasa de crecimiento de la población. Sin embargo, la emigración salvadoreña, caracterizada principalmente por la salida de personas en edad productiva (tanto jóvenes como adultas), repercute en que no se pueda aprovechar plenamente el «bono demográfico», fenómeno de la transición demográfica en el que la población en edad de trabajar (PET) es mayor que la población dependiente (niñez y personas adultas mayores), por lo que constituye una oportunidad de desarrollo para los países pues, en vez de orientar los recursos a los sistemas de salud y escolar que supondría atender a dicha población, se invierte en

**Gráfico D.1** Evolución de la densidad poblacional (1950-2010)

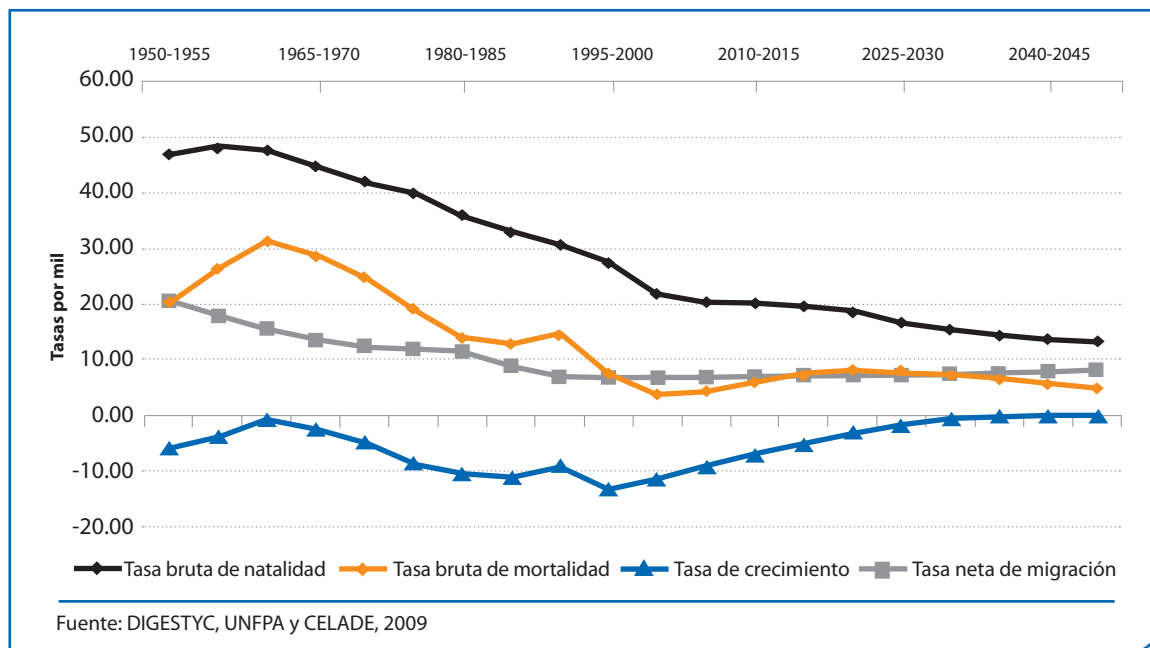


**Cuadro D.2** El Salvador: Tasas de natalidad, mortalidad, tasas netas de migración y tasas totales de crecimiento por quinquenios (Tasas por mil, 1950-2010)

Períodos quinquenales	Tasas brutas de natalidad	Tasas brutas de mortalidad	Tasas netas de migración	Tasas medias anuales de crecimiento
1950-1955	46.8	20.6	-6.0	20.1
1955-1960	48.0	17.9	-3.9	26.2
1960-1965	47.6	15.5	-0.8	31.3
1965-1970	44.5	13.5	-2.4	28.5
1970-1975	41.9	12.3	-4.9	24.8
1975-1980	39.8	11.9	-8.7	19.2
1980-1985	36.1	11.5	-10.5	13.9
1985-1990	32.8	8.7	-11.2	12.8
1990-1995	30.4	6.9	-9.0	14.4
1995-2000	27.4	6.8	-13.2	7.4
2000-2005	21.9	6.7	-11.3	3.7
2005-2010	20.4	6.8	-9.2	4.4

Fuente: Elaboración con base en DIGESTYC, UNFPA y CELADE, 2009

**Gráfico D.2** Tasas de natalidad, mortalidad, tasas netas de migración y tasas totales de crecimiento por quinquenios (1950-2050)



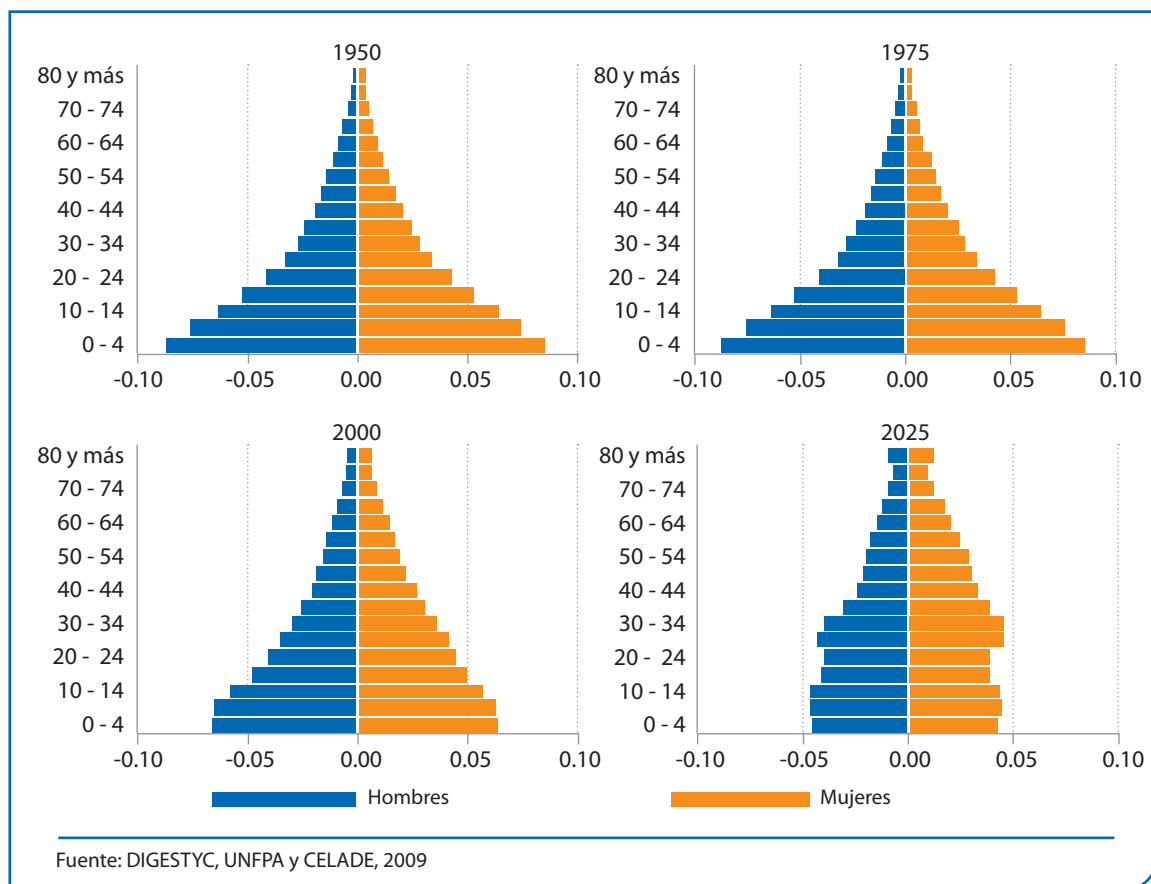


el fortalecimiento de la economía de un país (CELADE, 2005). Por supuesto, para aprovechar esta ventana de oportunidad el país debe ofrecer oportunidades de empleo para la PET. En otras palabras, el efecto del «bono demográfico» correspondiente a la etapa plena de la transición se suaviza en El Salvador debido a la emigración, entre otros factores.

Este cambio se refleja al comparar la estructura etaria de la población salvadoreña en 1970 y la estimada en 2010. Si en 1970 la población estaba compuesta principalmente por personas jóvenes (un 46.2% tenía menos de 15 años y un 64.8% menos de 25), en el 2010 la pro-

porción de jóvenes es apreciablemente menor (un 31.6% tiene menos de 15 años y un 52% menos de 25 años), pero aumenta notablemente la población de adultos y especialmente de población en edad productiva (entre 15 y 60 años), que en 1970 era de un 48.4% y en el 2010 es de 58.4%, así como se duplica la proporción de personas mayores de 60 años, que en 1970 era del 5.4% y en el 2010 se estima de un 10% (gráfico D.3 y cuadro D.3). Estos cambios producen consecuencias apreciables en el campo de la salud y la seguridad social, puesto que reducen las necesidades de atención en cuanto a las afecciones infantiles y aumentan las referidas a edades avanzadas.

**Gráfico D.3** Evolución de la estructura etaria de la población por sexo (1950–2000 y estimación al 2025)



**Cuadro D.3** Evolución de la estructura etaria según sexo (varios años)

Edad	1970	1990	2000	2010
<b>Ambos sexos</b>				
0 – 4	17.9	14.6	13.0	9.8
5 – 14	28.3	26.2	24.3	21.8
15 – 24	18.6	19.7	18.6	20.4
25 – 59	29.8	32.6	35.8	38.0
60 y más	5.4	6.8	8.3	10.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
N.º	3,739,784	5,325,115	5,938,146	6,183,002
<b>Mujeres</b>				
0 – 4	17.6	14.0	12.2	9.1
5 – 14	27.9	25.3	23.0	20.1
15 – 24	18.6	19.8	18.3	19.8
25 – 59	30.1	33.8	37.6	40.4
60 y más	5.8	7.1	8.8	10.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
N.º	1,879,142	2,734,034	3,085,885	3,269,259
<b>Hombres</b>				
0 – 4	18.3	15.3	13.8	10,6
5 – 14	28.7	27.3	25.8	23,6
15 – 24	18.5	19.6	18.8	21,2
25 – 59	29.5	31.5	33.9	35,3
60 y más	5.1	6.4	7.7	9,4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
N.º	1,860,642	2,591,081	2,852,261	2,913,743

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, UNFPA y CELADE, 2009

Pueden notarse ligeras diferencias entre las poblaciones femenina y masculina respecto de su estructura etaria: la proporción de menores de 15 años es mayor entre los hombres y lo contrario sucede con las mujeres entre las personas mayores. La primera diferencia

corresponde al hecho biológico de que nacen más hombres que mujeres, y la segunda al fenómeno de que las mujeres son más longevas que los hombres; pero también hay que tomar en cuenta que la violencia social provoca una mayor tasa de homicidios de hombres que de

mujeres, una situación bastante particular para El Salvador en lo que respecta a las brechas de género en la esperanza de vida en relación con la región latinoamericana.

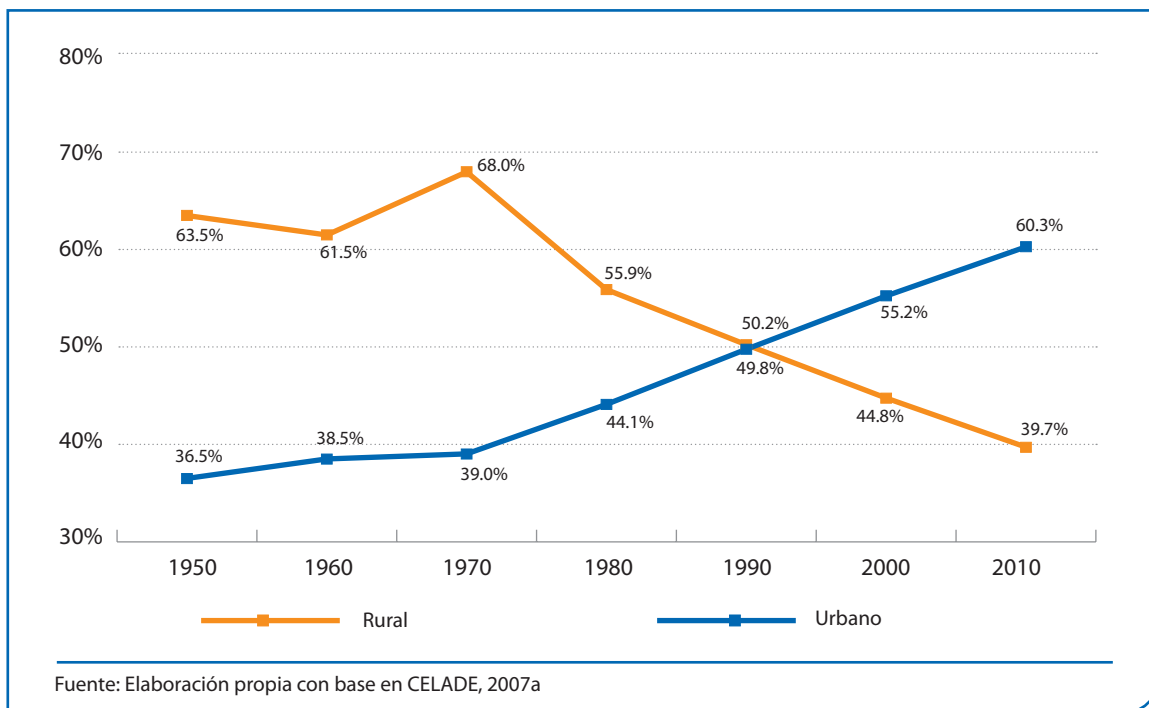
El otro cambio importante alude a la zona de residencia de la población salvadoreña, que pasa de ser una población principalmente rural a una que reside sobre todo en las zonas urbanas. Si en 1970 la población urbana representaba cerca del 40% de la población total, las estimaciones para el 2010 indican que sucede lo contrario: más del 60% vive en las ciudades y cerca del 40% restante lo hace en zonas rurales (gráfico D.4).

En cuanto a la composición étnica de la población, los datos censales del 2007 reflejan que la gran mayoría de la población se reconoce como mestiza (un 86.3%), si bien un 12.7% se identifica como blanca y aparecen

reducidas minorías indígenas, negras y otras fundamentalmente de procedencia externa. Respecto del registro de pueblos originarios existe una discusión inacabada. Según los datos censales se reconocen como indígenas 13,310 personas, repartidas entre tres principales grupos: kakawira, lenca y nahua-pipil, con residencia principalmente rural. Sin embargo, hay consenso nacional acerca de que existe al respecto un fuerte subregistro, cuya dimensión no ha podido determinarse con precisión. También existe consenso acerca de que la población de los pueblos indígenas fue seriamente diezmada a raíz de la represión del levantamiento indígena y campesino de la zona occidental, efectuada por el gobierno del general Maximiliano Hernández (Talleres de consulta, 2006).

La composición por sexo de la población indígena es bastante similar a la que presenta la

**Gráfico D.4** Población urbana y rural (1950–2010)



**Cuadro D.4** Población por grupo étnico según sexo (2007)

		Blanco	Mestizo	Indígena	Negro	Otro	Total
Hombres	Absoluto	322,388	2,370,730	6,401	4,036	15,816	2,719,371
	%	11.9	87.2	0.2	0.1	0.6	100
Mujeres	Absoluto	409,314	2,588,480	6,909	3,405	16,634	3,024,742
	%	13.5	85.6	0.2	0.1	0.6	100
Total	Absoluto	731,702	4,959,210	13,310	7,441	32,450	5,744,113
	%	12.7	86.3	0.2	0.1	0.6	100

Fuente: Elaboración propia con base en VI Censo de Población y V de Vivienda 2007

**Cuadro D.5** Población indígena por sexo según grupo étnico (2007)

Grupo Étnico	Hombres		Mujeres		Total	
	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto
Lenca	47.7	959	52.3	1,053	100	2,012
Kakawira	48.9	2,038	51.1	2,127	100	4,165
Nahua-Pipil	48.2	1,704	51.8	1,835	100	3,539
Otro	47.3	1,700	52.7	1,894	100	3,594
Total	48.1	6,401	51.9	6,909	100	13,310

Fuente: Elaboración propia con base en VI Censo de Población y V de Vivienda 2007

población rural del país; es decir, la proporción de mujeres fluctúa entre el 51 y el 52%. Y esa proporción no se diferencia mucho según el grupo étnico: oscila entre el 52.3 de pueblo lenca al 51.1% del kakawira (cuadro D.5). Como se apuntó anteriormente, las dificultades de registro hacen muy difícil examinar con precisión las características sociodemográficas de mujeres y hombres indígenas, pero la información fragmentaria disponible hace previsible la existencia de indicadores (fecundidad, esperanza de vida, etc.) similares a los de las zonas rurales menos favorecidas (Talleres de consulta, 2006).

### 3.2 La dinámica demográfica desde un enfoque de género

La composición por sexo de la población salvadoreña muestra una evolución particular desde 1950, expresada en dos fases: en una primera, entre 1950 y 1980, mujeres y hombres componían cada una de las dos mitades de la población, como sucede en la mayoría de los países de la región; y en una segunda, cuando desde 1980 se aprecia una tendencia sostenida a la reducción de la proporción de hombres en el conjunto poblacional. Así, en 1985 la proporción de varones desciende al 48.61%, y para el 2010 se estima en torno al 47.12% (cuadro D.1).

La reducción sostenida de la proporción de hombres en el conjunto poblacional así como la existencia de un fuerte diferencial de esperanza de vida entre los sexos son características propias de un país que sufre un conflicto militar o una elevada violencia social, lo que conlleva un incremento de mortalidad masculina. Como se sabe, este es el caso de El Salvador, afectado primero por una guerra interna y seguidamente por un extraordinario nivel de violencia y criminalidad (en América Latina esta característica se aprecia también en el caso de Colombia). Además, dicha reducción está relacionada con el hecho de que la emigración masculina fue apreciable durante las primeras etapas de los flujos migratorios del siglo XX y continúa siendo mayoritaria (como se verá en el capítulo sobre migración).

Esta evolución de la composición por sexo tiene lugar en el contexto de una reducción

del crecimiento del volumen de población, cuyo factor primordial alude principalmente a las mujeres: la disminución de su tasa global de fecundidad. En El Salvador de comienzos de los años cincuenta existía un promedio de seis hijos por mujer en edad fértil (tasa global de fecundidad), mientras que esa cifra es de 2.4 hijos por mujer en la actualidad (cuadro D.6).

Esa disminución tiene lugar en dos fases: una primera, entre 1950 y 1980, cuando la tasa de fecundidad se reduce muy lentamente y el número de nacimientos netos anuales creció apreciablemente: pasó de 108,471 a comienzos de los años cincuenta a 177,142 a fines de los setenta; y una segunda fase, entre 1980 y la actualidad, cuando se acentúa considerablemente la caída de la fecundidad, que induce a una reducción sostenida de la cifra de nacimientos hasta los 124,785 actuales. Esta caída

**Cuadro D.6** *Nacimientos netos anuales y tasa global por fecundidad (1950–2010)*

Períodos quinquenales	Nacimientos promedios anuales	Tasa global de fecundidad (hijos/hijas por mujer)
1950-1955	108,471	6.30
1955-1960	124,893	6.60
1960-1965	143,019	6.76
1965-1970	155,228	6.43
1970-1975	167,157	5.95
1975-1980	177,143	5.46
1980-1985	174,051	4.80
1985-1990	169,114	4.20
1990-1995	167,859	3.73
1995-2000	160,071	3.30
2000-2005	131,131	2.60
2005-2010	124,785	2.35

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, UNFPA y CELADE, 2009

de la fecundidad guarda relación directa con el incremento de la planificación reproductiva de las mujeres (como se puede apreciar en el capítulo de salud).

En correspondencia con lo anterior, la reducción de la natalidad ha tenido lugar en todos los grupos de edades, pero ha sido más notable en las edades maduras. Por ejemplo,

entre las mujeres que están entre 30 y 39 años, la tasa de natalidad ha pasado de situarse en torno a 19 nacimientos por cada 100 mujeres a comienzos de los años setenta del pasado siglo a ser actualmente alrededor de 6 por cada 100 mujeres. Ello significa que el peso reproductivo de las mujeres en ese grupo de edad también es ahora menor: si en los años setenta ellas contribuían con cerca de un 25% del to-

**Cuadro D.7** Natalidad por grupos de edad (1970–2010)

Edades	Períodos quinquenales							
	1970-1975		1975-1980		1980-1985		1985-1990	
	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%
15–19	15.1	19.1	15.1	20.1	14.3	21.2	12.9	21.6
20–24	29.6	29.8	28.2	30.9	25.7	31.3	23.1	31.7
25–29	27.1	21.9	24.8	21.8	21.7	21.8	19.1	21.9
30–34	22.0	15.3	19.3	14.2	16.2	13.5	13.9	13.4
35–39	16.2	9.6	13.8	8.7	11.2	8.0	9.5	7.7
40–44	7.2	3.5	7.0	3.8	6.5	4.0	5.0	3.5
45–49	1.8	0.8	1.0	0.5	0.4	0.2	0.4	0.2
Total	—	100	—	100	—	100	—	100
Edades	1990-1995		1995-2000		2000-2005		2005-2010	
	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%
	15–9	11.7	20.94	11.2	20.8	9.2	21.5	8.3
20–24	21.0	32.08	18.8	31.6	14.4	29.8	12.9	29.6
25–29	17.3	22.60	15.7	23.6	12.8	24.2	11.8	23.9
30–34	12.2	13.46	10.2	13.3	8.3	14.2	7.6	14.1
35–39	8.2	7.65	6.8	7.5	5.1	7.6	4.6	7.7
40–44	3.6	2.91	2.9	2.7	1.8	2.3	1.6	2.3
45–49	0.5	0.36	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4
Total	—	100	—	100	—	100	—	100

Nota: Tasa por cada 100 mujeres

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, UNFPA y CELADE, 2009

tal de nacimientos, actualmente lo hacen con un 21.8% de los mismos (cuadro D.7).

La natalidad también ha descendido entre las mujeres adolescentes, pero su contribución reproductiva ha aumentado ligeramente. En efecto, la tasa del grupo entre 15 y 19 años ha pasado de 15 nacimientos por cada 100 mujeres a comienzos de los setenta a poco más de 8 nacimientos en la actualidad, pero si al inicio de esa etapa contribuían con un 19% del total de nacimientos, esa cifra ha aumentado al 22% que presentan actualmente. Es importante fomentar la reducción de la natalidad en estas edades tempranas para impedir los efectos negativos que tiene la fecundidad temprana en la vida de las mujeres, ya que limita sus oportunidades de desarrollo económico y educativo, pero también implica un alto riesgo de complicaciones ginecobstétricas y riesgos de salud tanto para la madre como para el niño o la niña. De hecho, las complicaciones relacionadas con el embarazo y el parto son la causa de mortalidad más frecuente para las mujeres de 15 a 19 años a nivel mundial (UNFPA, 2007).

Es importante considerar que la estimación de la fecundidad promedio nacional se desagrega según factores diferenciales, como por ejemplo área de residencia, nivel de bienestar y educación. Así, según la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL) 2008, el promedio nacional de la tasa global de fecundidad es de 2.5 hijos por mujer, pero esa cifra es de 2.1 en el área urbana y 3.0 en la rural (cuadro D.8). De igual forma, en el nivel socioeconómico más alto es de 1.6 hijos por mujer, mientras esa cifra es de 3.7 en el nivel socioeconómico más bajo. Esa diferencia es aún mayor cuando se desagrega por nivel educativo: las mujeres sin ningún grado de educación tienen un promedio cercano a cuatro hijos, mientras esa cifra desciende al 1.8 para las mujeres con diez y más años de estudio.

Otra diferencia por sexo que guarda relación con determinaciones de género se refiere al comportamiento diferenciado de mujeres y hombres en cuanto a las migraciones hacia las zonas urbanas. Así, puede comprobarse que las mujeres han participado más en este movimiento migratorio y, por tanto, son más urbanas que los hombres. En 1996 la población femenina habitaba en un 55.7% en las ciudades, y esa cifra aumentó al 65.8% en el

**Cuadro D.8** Evolución de la fecundidad en mujeres de 15 a 49 años de edad según factores diferenciales (1998, 2002 y 2008)

Características seleccionadas	Año		
	1998	2002	2008
<b>Total</b>	3.6	3.0	2.5
<b>Área de residencia</b>			
Urbano	2.8	2.4	2.1
Rural	4.6	3.8	3.0
<b>Quintil de bienestar</b>			
1º (más bajo)	5.8	5.0	3.7
2º	4.4	3.5	2.7
3º	3.2	2.7	2.4
4º	2.9	2.2	2.0
5º (más alto)	2.0	1.6	1.6
<b>Nivel educativo</b>			
Ninguno	5.0	4.5	3.7
1 – 3	4.7	4.1	3.2
4 – 6	3.6	3.3	2.9
7 – 9	3.2	2.7	2.4
10 o más	2.4	2.0	1.8

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Familiar FESAL 2008

2008; mientras que en los hombres esas cifras eran del 53.6% y 63.8% para ese mismo período. Ello significa que la composición por sexo de la población urbana acentúa su proporción femenina.

En efecto, si bien las mujeres son mayoritarias en el conjunto de la población, lo son más pronunciadamente en las ciudades (donde representan el 53.5% en el 2008) que en el campo (donde son el 51.3% ese mismo año), según la EHPM. Una de las causas probables de estas diferencias en la migración responde a la división genérica del trabajo: las mujeres rurales pueden insertarse con mayor facilidad en el mercado laboral urbano que los hombres del área rural, ya que las primeras suelen emplearse como trabajadoras domésticas o ven-

dedoras del sector informal, mientras que los últimos tienen dificultades para encontrar empleos por el tipo de calificación y experiencia que poseen.

Diversos factores, desde el grado de urbanización a la emigración internacional, operan para introducir diferencias en la composición por sexo de cada departamento. De esta forma, pueden apreciarse varios departamentos cuya proporción de mujeres se sitúa en torno al 54%, como Usulután, San Miguel y San Salvador; y otros departamentos donde esa proporción rodea el 51%, como Ahuachapán, Chalatenango o Sonsonate (cuadro D.10).

La transición demográfica en El Salvador tiene lugar al mismo tiempo que se producen

**Cuadro D.9** Evolución de las poblaciones urbana y rural por sexo (1996–2008)

Año	Mujeres (%)			Hombres (%)		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
1996	55.7	44.3	100	53.6	46.4	100
1998	58.96	41.0	100	56.6	43.4	100
1999	59.23	40.8	100	56.9	43.1	100
2000	59.60	40.4	100	57.1	42.9	100
2001	60.11	39.9	100	57.3	42.7	100
2002	60.32	39.7	100	57.5	42.5	100
2003	60.31	39.7	100	57.9	42.1	100
2004	60.94	39.1	100	58.3	41.7	100
2005	60.70	39.3	100	59.0	41.0	100
2006	60.87	39.1	100	58.8	41.2	100
2007*	63.62	36.4	100	61.6	38.4	100
2007**	63.56	36.4	100	61.6	38.4	100
2008	65.8	34.2	100	63.8	36.2	100

Nota: \* EHPM    \*\* VI Censo de la Población y V de Vivienda

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM 1996-2008 y el VI Censo de la Población y V de Vivienda



cambios en la estructura familiar y del hogar, donde se aprecian diferencias por sexo tanto al estudiar el estado conyugal de la población como al examinar la jefatura de hogar.

En un contexto como el salvadoreño, donde las relaciones conyugales tienen una fuerte proporción de acuerdos no formales, con baja tasa de nupcialidad y divorcialidad, puede comprobarse que la tasa de divorcios crece apreciablemente en relación con la de matrimonios. Si en 1994 se producían 9 divorcios por cada 100 matrimonios, en el 2008 esa cifra ascendía a 22 divorcios por el mismo número de matrimonios (cuadro D.11).

Cabe observarse diferencias en cuanto al estado conyugal entre mujeres y hombres. De acuerdo a la información censal, confirmada en los censos de 1992 y 2007, la proporción de solteros es mayor en la población masculina que en la femenina (algo que sucede en toda la región). Así, en el 2007, los solteros eran el 45.5% entre los hombres mayores de 12 años y esa cifra era del 41.3% para las mujeres. También aparece una diferencia apreciable entre la proporción de mujeres separadas (4.3%) y hombres en la misma situación (1.6%). La diferencia más pronunciada se da en relación con la viudez, donde solo un 1.7% de los hombres se declaran viudos en el 2007,

**Cuadro D.10** Composición por sexo de la población según departamento (2007)

Departamento	Total	Hombres		Mujeres	
		Absoluto	%	Absoluto	%
<b>El Salvador</b>	<b>5,744,113</b>	<b>2,719,371</b>	<b>47.3</b>	<b>3,024,742</b>	<b>52.7</b>
Ahuachapán	319,503	155,159	48.6	164,344	51.4
Santa Ana	523,655	250,969	47.9	272,686	52.1
Sonsonate	438,960	212,252	48.4	226,708	51.6
Chalatenango	192,788	92,175	48.8	100,613	51.2
La Libertad	660,652	314,066	47.5	346,586	52.5
San Salvador	1,567,156	728,797	46.5	838,359	53.5
Cuscatlán	231,480	111,096	48.0	120,384	52.0
La Paz	308,087	147,996	48.0	160,091	52.0
Cabañas	149,326	70,204	47.0	79,122	53.0
San Vicente	161,645	77,687	48.1	83,958	51.9
Usulután	344,235	163,555	45.5	180,680	54.5
San Miguel	434,003	201,675	46.5	232,328	53.5
Morazán	174,406	82,453	47.3	91,953	52.7
La Unión	238,217	111,287	46.7	126,930	53.3

Fuente: Elaboración propia con base en el VI Censo de la Población y V de Vivienda

**Cuadro D.11** Evolución de la nupcialidad y la divorcialidad (varios años)

Años	Matrimonios		Divorcios	
	N.º	Por cada mil habitantes	N.º	Por cada 100 matrimonios
1994	27,761	5.0	2,542	9.1
1996	27,130	4.7	2,662	9.8
1998	25,937	4.3	2,931	11.3
2000	28,275	4.5	3,430	12.1
2002	26,077	4.0	4,253	16.3
2004	25,240	3.7	4,745	18.8
2006	24,500	3.5	5,753	23.5
2008	27,714	4.5	6,201	22.4

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, 2009b

**Cuadro D.12** Población de 12 y más años por sexo según estado conyugal (1992 y 2007)

Estado conyugal	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	1992	2007	1992	2007	1992	2007
Acompañado	22.3	21.4	22.7	22.4	21.9	20.6
Casado	24.0	27.2	24.8	28.3	23.3	26.2
Viudo	4.3	4.3	2.0	1.7	6.4	6.6
Separado	3.8	3.1	2.1	1.6	5.4	4.3
Divorciado	0.6	0.8	0.4	0.5	0.8	1.0
Soltero	44.9	43.2	48.0	45.5	42.1	41.3
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
<b>N.º</b>	<b>3,553,271</b>	<b>4,168,765</b>	<b>1,687,150</b>	<b>1,913,858</b>	<b>1,866,121</b>	<b>2,254,907</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 1992 y 2007 (DIGESTYC)

mientras esa cifra es del 6.6% en la población femenina; ello refiere a la apreciable sobremortalidad masculina y la correspondiente circunstancia de que las mujeres son más longevas (cuadro D.12), aunque también podría deberse a que los hombres suelen volver a casarse o acompañarse con mayor frecuencia que la mujeres una vez que enviudan.

La explicación del fenómeno guarda relación con el hecho de que las mujeres tienden a emparejarse antes y tienen mayor esperanza de vida. Ello puede comprobarse al observar el estado conyugal de ambas poblaciones por rangos de edades. Las mujeres entre 12 y 24 años muestran una apreciable proporción de emparejamiento (casadas o acompañadas), un

21.4% en el 2007, mientras que esa cifra es apreciablemente menor en los hombres, un 12% ese mismo año. Las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto a la situación de separados parecen proceder de dos factores: el hecho de que las mujeres separadas tardan más tiempo en emparejarse de nuevo y la mayor tendencia de los hombres a declararse solteros cuando se separan. A partir de los 60 años las mujeres aparecen sobre todo como viudas y con un emparejamiento menor que el de los hombres, mientras que los hombres aparecen mayoritariamente como casados o acompañados, debido principalmente a lo ya explicado en el párrafo anterior: la mayor longevidad de las mujeres y también porque ellos vuelven a emparejarse luego de la viudez con más frecuencia (cuadro D.13).

Otro cambio constatable se refiere a las jefaturas de los hogares salvadoreños según el sexo. Sobre este punto, hay que mencionar que el análisis relativo al sexo de la jefatura del hogar contiene limitantes metodológicas ya que, tanto en la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (EHPM) como en el *Censo de Población*, la identificación de la persona que ejerce la jefatura se realiza usando como criterio el reconocimiento de la autoridad de un miembro del hogar por parte del resto de las y los integrantes de dicho hogar. Este criterio de carácter subjetivo no permite un registro acucioso de la proporción de hombres y mujeres en dichas jefaturas, dados los estereotipos y patrones culturales de discriminación que operan en contra de las mujeres en El Salvador. Tampoco permite registrar otros arreglos de jefatura en el hogar como las «dobles o múltiples». Sin embargo, siendo la única forma de aproximarse a este análisis, se ocuparán dichos instrumentos.

Según datos de la Encuesta de Hogares del 2008, un tercio de los hogares salvadoreños presentan jefatura femenina, y es esta circuns-

tancia más frecuente entre los hogares urbanos, donde un 36% tienen esa jefatura, que en los rurales, donde la proporción de hogares dirigidos por mujeres se sitúa en torno al 30%. La jefatura femenina de hogar viene aumentando en las últimas décadas. Así, a mediados de los años noventa se situaba en torno al 29% en el conjunto del país, cifra que era del 32% entre los hogares urbanos y del 24% en los rurales (cuadro D.14).

Los hogares con jefatura femenina presentan diferencias sociodemográficas apreciables respecto de los hogares con jefatura masculina. En primer lugar, las jefas de hogar tienden a concentrarse en edades superiores a los 40 años, especialmente en el rango etario entre 40 y 60 años, pero también a edades superiores, y ello tanto por separación como por viudez, como se vio anteriormente (cuadro D.15).

La otra diferencia apreciable responde al hecho de que la gran mayoría de los jefes de hogar varones declara pareja conviviente, mientras sucede exactamente lo contrario en el caso de las mujeres. Así, para el 2008, el 85% de los jefes de hogar declaraba pareja conviviente, mientras esa cifra era del 15.8 % en el caso de las mujeres jefas de hogar, es decir que casi el 84% de los hogares con jefatura femenina son hogares monoparentales (cuadro D.16).

Importa subrayar que en el caso de El Salvador la proporción de hogares con jefatura femenina no difiere apreciablemente por condición socioeconómica, sobre todo en relación con la pobreza (mientras en otros países de la región hay mayor jefatura femenina entre los hogares pobres). Según confirman los datos para 2007 y 2008, la cantidad de hogares con jefatura femenina es muy similar entre los hogares no pobres y pobres, tanto si están en condición de pobreza relativa como extrema (cuadro D.17).

**Cuadro D.13** Evolución del estado conyugal por grupos de edades (1992 y 2007)

Estado conyugal		Rango de edades (Mujeres)			
		12-24	25-44	45-59	60 y más
Acompañado	1992	14.2	33.3	23.7	12.6
	2007	15.8	29.4	19.1	9.9
Casado	1992	7.0	36.1	38.2	25.6
	2007	5.5	37.0	42.6	28.6
Viudo	1992	0.2	2.7	12.3	34.7
	2007	0.1	1.7	9.4	33.5
Separado	1992	2.0	6.9	9.8	8.4
	2007	1.2	5.1	7.4	6.4
Divorciado	1992	0.1	1.0	1.8	1.4
	2007	0.1	1.0	2.2	1.8
Soltero	1992	76.5	20.0	14.2	17.3
	2007	77.3	25.9	19.3	19.7

Estado conyugal		Rango de edades (Hombres)			
		12-24	25-44	45-59	60 y más
Acompañado	1992	8.6	36.0	33.1	25.1
	2007	9.6	34.4	28.4	21.2
Casado	1992	3.4	36.8	48.5	44.8
	2007	2.6	37.5	53.6	51.2
Viudo	1992	0.1	0.6	3.0	13.0
	2007	0.0	0.3	1.6	10.9
Separado	1992	0.3	2.6	4.2	5.2
	2007	0.2	1.6	3.2	4.3
Divorciado	1992	0.0	0.5	0.8	0.9
	2007	0.0	0.5	1.1	1.0
Soltero	1992	87.6	23.5	10.3	10.9
	2007	87.6	25.7	12.1	11.4

Fuente: Elaboración propia con base en el *Censo de Población y Vivienda 1992 y 2007*

**Cuadro D.14** Composición de la jefatura de hogar por sexo y zona de residencia (varios años)

Año	Total		Urbano		Rural	
	H	M	H	M	H	M
1996	71.3	28.7	68.2	31.8	75.8	24.2
1998	71.6	28.4	68.4	31.6	76.8	23.2
2000	70.0	30.0	67.3	32.7	74.5	25.5
2002	66.4	33.6	63.0	37.0	72.2	27.8
2004	67.8	32.2	64.7	35.3	73.1	26.9
2006	65.8	34.2	63.0	37.0	70.5	29.5
2008	66.0	34.0	64.0	36.0	70.3	29.7

Nota: H=Hombres; M=Mujeres

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM 1996–2008

**Cuadro D.15** Jefatura de hogar por sexo y zona de residencia según rango de edades (2008)

Rango de edades	Total		Urbano		Rural	
	H	M	H	M	H	M
10–24	6.4	3.2	8.4	3.0	5.4	3.3
25–39	33.5	25.5	32.6	28.5	34.0	24.3
40–59	37.4	41.1	35.2	38.2	38.5	42.2
60 y más	22.7	30.2	23.8	30.2	22.2	30.1
Total	100	100	100	100	100	100
N.º	1,009,738	519,745	345,252	145,602	664,486	374,143

Nota: H=Hombres; M=Mujeres

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM 2008

### 3.3 Principales desafíos y propuestas en demografía y género

Entre los principales desafíos en este campo destacan:

1. Hacer una readecuación general de los servicios sociales para adaptarlos a las necesidades de la población según sexo, gru-

pos de edades, área de residencia, entre otros, y de acuerdo con los retos que vaya planteando la transición demográfica.

2. Promover la generación de oportunidades económicas para hombres y mujeres en edad productiva para reducir la emigración y fomentar que el bono demográfico pueda ser aprovechado para el desarrollo de El Salvador.

**Cuadro D.16** Jefatura de hogar que declara cónyuge conviviente por sexo (1996–2008)

Año	Total		Urbano		Rural	
	H	M	H	M	H	M
1996	89.0	6.5	88.6	7.6	89.6	4.4
1998	87.0	10.1	85.9	10.8	88.5	8.5
2000	86.0	9.1	85.1	9.3	87.3	8.7
2002	85.3	13.3	84.4	13.4	86.6	13.2
2004	84.7	15.3	84.2	16.0	85.4	13.9
2006	84.1	12.5	83.3	12.6	85.2	12.2
2008	85.0	15.8	85.9	15.6	84.6	15.8

Nota: H=Hombres; M=Mujeres

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM 1996–2008

**Cuadro D.17** Jefatura femenina por condición de pobreza del hogar (2007–2008)

Año	Total	No pobres	Pobres	Pobreza relativa	Pobreza extrema
2007	35.2	35.0	35.6	36.1	34.4
2008	34.0	33.7	34.4	34.6	33.9

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM 2007–2008

3. Estudiar el fenómeno creciente de la jefatura de hogar femenina y sus patrones de conyugalidad, dependencia, etc., para reajustar la oferta de servicios sociales. En este sentido, es necesaria la adopción de una definición de jefatura de hogar con base en indicadores objetivos en los distintos instrumentos de recolección de datos (EHPM, censos, etc.), que permita el registro acucioso de dichas jefaturas y que incluya otras posibilidades de arreglos, tales como las dobles o múltiples jefaturas al interior de los hogares.
4. Reconocer la identidad de la población indígena, que inicie con la consolidación de la información estadística al respecto desagregada por sexo.
5. Emprender acciones en otros campos, tales como la seguridad ciudadana, salud y desarrollo económico, para evitar el aumento del desequilibrio por sexo de la población debido al incremento de la sobremortalidad masculina y a la emigración, que todavía continúa siendo mayoritariamente masculina.
6. Reducir las brechas de fecundidad por zona, edad, nivel socioeconómico, etc., mediante educación sexual y planificación familiar según una estrategia diferenciada para cada grupo social.

## 4. Economía, trabajo y empleo

### Introducción

El análisis del desarrollo económico y en particular del empleo ha sufrido un cambio considerable en las últimas décadas a la luz de la perspectiva de género. Se está produciendo un proceso que vuelve a reconceptualizar las categorías de trabajo y empleo en el contexto de la sociedad postindustrial.

La teoría económica clásica y el propio avance de la industrialización habían identificado los factores de producción a partir de la separación cada vez mayor del ámbito familiar y el correspondiente a la producción y el mercado. Una de las consecuencias más inmediatas de ese proceso consistió en volver a conceptualizar la idea de trabajo, que se entiende cada vez más como algo externo al hogar familiar.

De esta forma, se separó progresivamente el trabajo productivo que asociaba el capital y la fuerza laboral del trabajo que se refería a la reproducción de dicha fuerza (trabajo reproductivo), sobre todo a la hora de estructurar las categorías y convenciones que permitieran medir el desempeño económico de un país. Así, progresivamente los hogares se vieron principalmente como unidades de consumo y el trabajo que se realiza dentro de ellos quedó fuera de la contabilidad económica.

Durante un tiempo esta separación entre trabajo productivo y reproductivo se basó en una profundización de la división sexual del trabajo. La actividad económica fuera del hogar fue principalmente una asignación masculina, mientras el trabajo dentro del hogar se entendió como una responsabilidad fundamentalmente femenina. Sin embargo, desde comienzos del siglo XX esa división rígida

fue flexibilizándose, y tras la Segunda Guerra Mundial las mujeres irrumpieron masivamente en el mercado de trabajo productivo. Importa señalar que siempre hubo sectores de mujeres trabajando en dicho mercado, también en América Latina, pero ello no resta validez a la idea de que desde mediados del siglo pasado esta presencia femenina adquirió dimensiones masivas, si bien mantenía una segmentación por sexo en el mercado de trabajo, aunque con tendencia a irse reduciendo con el tiempo en algunos sectores y ocupaciones.

Sin embargo, esta transformación social del papel de las mujeres en la producción no significó de inmediato una nueva reconceptualización de la idea de trabajo. Únicamente en las últimas décadas del pasado siglo, cuando ya era habitual la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo y la producción económica abandonaba el énfasis industrial para orientarse hacia una economía de servicios, se regresó la mirada hacia el trabajo reproductivo, principalmente desde el pensamiento feminista y la teoría de género.

En la actualidad, existe ya percepción creciente acerca de lo que significa la dicotomía producción/reproducción y sus determinaciones, y se ha comenzado a plantear la necesidad de captar la idea de trabajo global como la suma del trabajo necesario para la producción y la reproducción de la sociedad y la economía. Esta perspectiva coincide con un enfoque más amplio del desarrollo socioeconómico que considera el bienestar como el producto de una economía del cuidado que requiere de bienes materiales y servicios asociados a la reproducción social (PNUD-UNIFEM, 2009).

Sin embargo, el problema consiste ahora en la ausencia de instrumentos consolidados para poder medir el trabajo global. En general, las cuentas nacionales no se han modificado y la

medición del trabajo reproductivo se realiza de forma indirecta, generalmente mediante encuestas del uso del tiempo y ejercicios de estimación paralela del trabajo doméstico como parte del producto interno bruto (PIB).

Por esa razón, si bien es necesario partir de la consideración sobre el trabajo global en El Salvador, la posibilidad de profundización en la medición y comparación de la actividad económica de mujeres y hombres se refiere principalmente a la situación del mercado laboral.

#### **4.1 El trabajo total en El Salvador**

El esfuerzo por considerar el conjunto de los tipos de trabajo que se realizan en El Salvador presenta dificultades para basarse en información estadística disponible. El antecedente inmediato al respecto es la contribución hecha por el *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*, un informe que confecciona periódicamente el PNUD, y en esta ocasión dedicado especialmente al empleo.

Por un lado, el informe se refiere a la necesidad de captar el tiempo que dedican mujeres y hombres a los distintos tipos de trabajo a partir de la medición del uso del tiempo. Para ello utiliza el ejercicio piloto que realizó la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)* del año 2005 sobre el uso del tiempo, pero que no volvió a repetirse desde entonces. La estimación del uso del tiempo permitió mostrar la diferente composición del trabajo global en mujeres y hombres, y también realizar la primera estimación sobre el aporte económico del trabajo doméstico no remunerado (TDNR) en El Salvador.

Según dicha estimación, el TDNR ascendió en el 2005 a un 32% del PIB total, donde se considera el tiempo empleado por tarea a los pre-

cios de mercado, según la relación de salarios medios por rama de actividad económica del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). De forma comparada, ello significa que la participación del TDNR es 11 puntos porcentuales superior al de la industria manufacturera; 12 puntos superior al sector comercio, restaurantes y hoteles, y 22 puntos porcentuales más que el sector agropecuario (PNUD, 2008b).

Es decir, si el TDNR se registrara en las cuentas nacionales, el PIB aumentaría el 32% mencionado, lo que significaría pasar, en 2005, de un monto total de US\$17,070 millones a otro de US\$22,506 millones. Dado que la participación de las mujeres en el TDNR es considerablemente mayor que la de los hombres, de ese incremento del 32% del PIB las mujeres contribuyen en un 27% y los hombres en un 5% (cuadro Y.1).

Utilizando la citada información estadística procedente del ejercicio piloto de la EHPM 2005, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2008* ha realizado una estimación sobre el uso del tiempo en los distintos tipos de trabajo que realizan mujeres y hombres que muestra al conjunto de las mujeres trabajando más horas que los hombres en cuanto al trabajo total. La población masculina reporta en promedio en torno a tres horas y media más que las mujeres en el ámbito del trabajo económico remunerado, pero la población femenina reporta que dedican seis veces más de tiempo en el trabajo dentro del hogar.

Al estimar el trabajo total como la suma del trabajo productivo y del correspondiente a la reproducción social, se obtiene que las mujeres trabajan, en promedio, una hora más que los hombres: el trabajo total de las mujeres asciende a 10 horas diarias, mientras que esa cifra es de 9 en el caso de los hombres (gráfico Y.1).



**Cuadro Y.1** Estimación del trabajo doméstico no remunerado (2005)

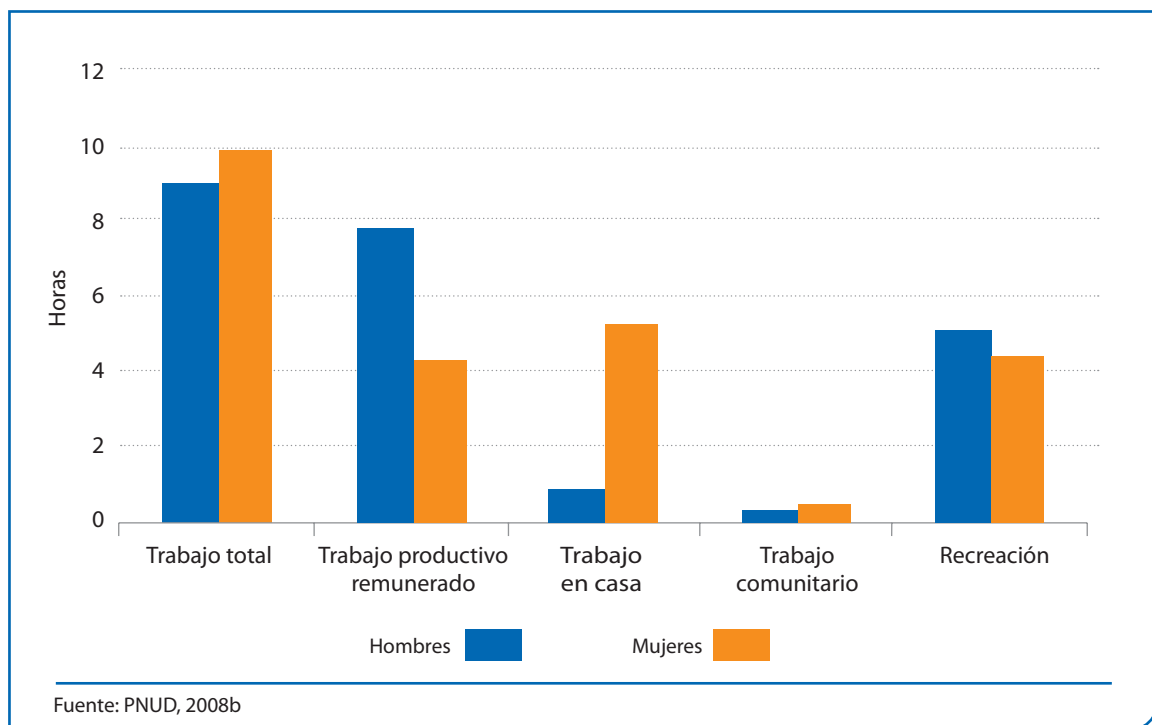
	Hombres	Mujeres	Total
PEA ampliada*	1,401,134	1,736,405	3,137,539
Horas trabajadas en casa y comunidad	1.1	5.6	3.7
Pago por hora según ISSS	1.33	1.33	1.33
Costo por servicios sociales y personales (en millones de US\$)	771	4,665	5,436
% PIB	4.5	27.3	31.8

\* La población económicamente activa ampliada se refiere a la adición a la población económica convencional de aquellas personas en edad de trabajar que se dedican a los quehaceres domésticos, cuidados de enfermos y ancianos, entre otras actividades domésticas no remuneradas, y por lo mismo no forman parte del mercado de trabajo

Nota: El cálculo de horas de trabajo en casa y en la comunidad se basa en la sección del uso del tiempo de la EHPM 2005; la categoría estadística equivalente utilizada es «servicios comunales y personales» y el PIB del año 2005 es de US\$17,070 millones (el costo equivalente también se muestra en US\$ millones)

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2008b

**Gráfico Y.1** Uso del tiempo de hombres y mujeres en distintos tipos de trabajo (2005)



## 4.2 El mercado laboral desde una perspectiva de género

El mercado laboral de El Salvador se caracteriza por una participación creciente de las mujeres en una dimensión que se sitúa entre las más altas del contexto regional. Ese crecimiento puede comprobarse tanto al observar la composición por sexo de la población económicamente activa (PEA) como en la evolución de las tasas de participación económica, es decir, la proporción de mujeres que participan en el mercado laboral del total de mujeres en edad de trabajar.

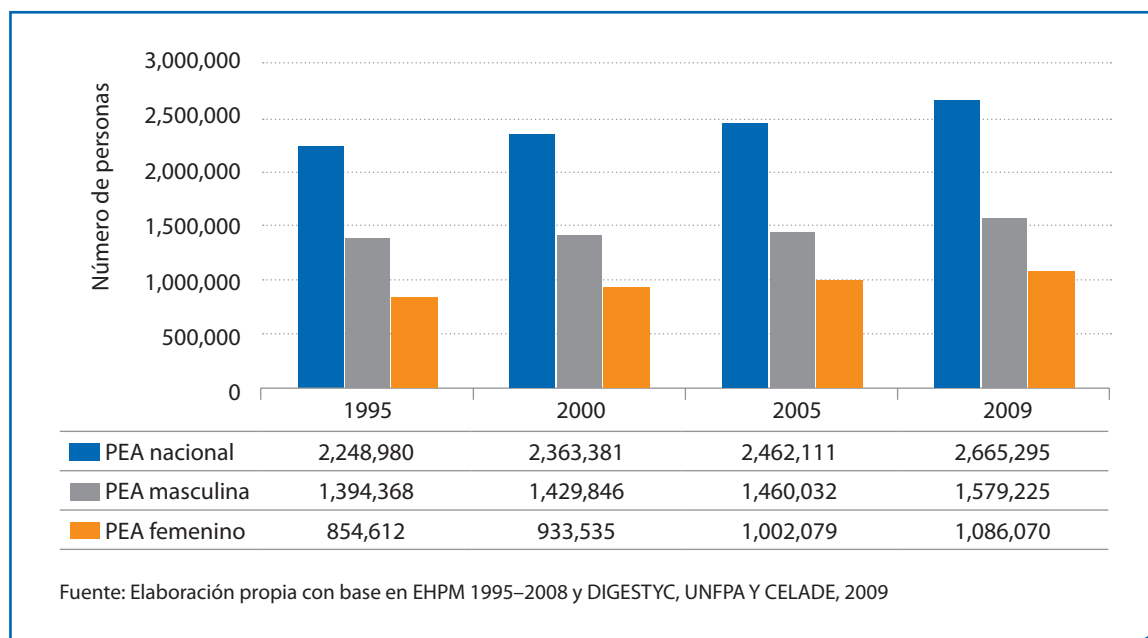
Según los datos de la EHPM, las mujeres representaban en 1995 el 38% de la PEA nacional, y en el año 2009 esa cifra ascendió a 40.7%. En términos absolutos, ello significó el paso de una fuerza laboral femenina compuesta por 854,612 mujeres en 1995 a 1,086,070, cifra que ya incluye el ajuste poblacional reali-

zado en 2007 y los años sucesivos a raíz de los resultados del censo de población (gráfico Y.2).

El incremento de participación económica de las mujeres también se aprecia en la tendencia sostenida del crecimiento de la tasa de participación económica, que para el año 1996 era de 35.6%, y en el 2009 del 40.8%. Estas tasas de participación económica de las mujeres son todavía apreciablemente menores que las que presentan los hombres, las cuales para el año 2009 eran de 68.7% para una edad de trabajar de 10 y más años (gráfico Y.3).

Lo anterior significa que por cada 100 mujeres en edad de trabajar 59 son consideradas inactivas económicamente, mientras que esto solo sucede con 31 de cada 100 hombres en edad de trabajar. La causa fundamental de la mayor inactividad femenina se refiere a su ocupación en las tareas domésticas. Sin embargo, también existe un problema de subregistro de la acti-

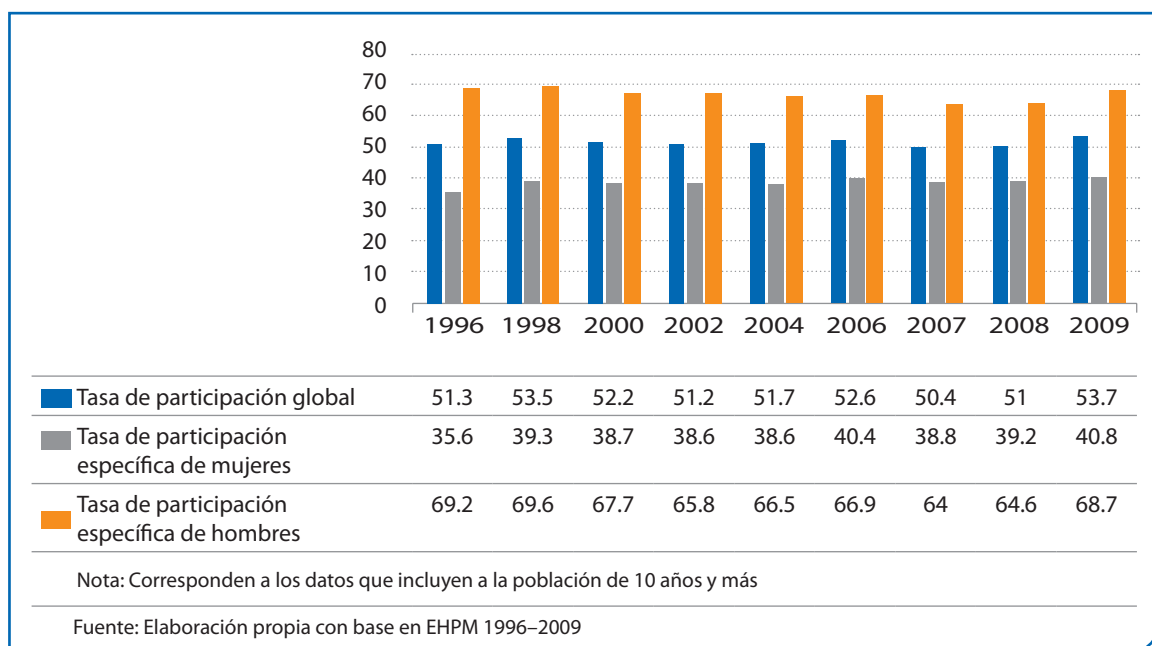
**Gráfico Y.2** Evolución de la PEA por sexo según correcciones sobre población (1995–2009)



vidad económica femenina, especialmente en las zonas rurales. Esto se comprueba cuando se desagrega por zona de residencia la participación económica de mujeres y hombres. En el año 2009 las mujeres eran cerca de la mitad de la PEA urbana (un 46.1%), mientras que únicamente representaban menos de un tercio (30.2%) de la PEA rural. Ello alude a la ten-

dencia cultural de las mujeres rurales a no considerarse activas económicamente a pesar de realizar varios trabajos en el ámbito doméstico, que (como se señaló anteriormente) debiera ser contabilizado. De esta forma, las mujeres presentan una tasa de participación económica del 46.7% en el área urbana, mientras esa cifra es del 29.6% en el área rural (cuadro Y.2).

**Gráfico Y.3** Evolución de las tasas de participación por sexo (1996–2009)



**Cuadro Y.2** Participación laboral por sexo según zona de residencia (2009)

	Ambos Sexos			Mujeres			Hombres		
	PEA	% de PEA total	Tasa de participación laboral	PEA	% de PEA total	Tasa de participación laboral	PEA	% de PEA total	Tasa de participación laboral
Urbano	951,957	53.9	65.5	814,997	46.1	46.7	1,766,954	100	55.2
Rural	627,268	69.8	74.2	271,073	30.2	29.6	898,341	100	51.0
Total	1,579,225	59.3	68.7	1,086,070	40.7	40.8	2,665,295	100	53.7

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2009

La participación económica de las mujeres presenta sensibles diferencias respecto de la de los hombres, tanto por rama de actividad como por categoría ocupacional y grupo profesional. En efecto, las mujeres se ocupan principalmente en el sector servicios y en mucha menor medida en el sector industrial y en el primario, mientras los hombres (aunque también se ocupan abundantemente en el sector servicios) reparten más su participación en los otros sectores. Así, en el 2009 la PEA femenina se ocupaba en un 76.7% en los servicios, en un 18.2% en el sector industrial y en un 5.0% en el sector primario; mientras esas cifras para los hombres eran del 43.6%, el 21.7% y el 34.8%, respectivamente.

Las tendencias demuestran que las mujeres se siguen concentrando en el sector servicios. En el año 2000, un 71.9% de la PEA femenina se ocupaban en este sector, frente al 76.7% del 2009. Sin embargo, la participación de los hombres no ha sido despreciable en este sector en los últimos años, ya en el año 2000 las mujeres representaban el 54.2 y los hombres el 45.8% de la PEA del sector y esa proporción era del 55.8% y 44.2% en el 2009, respectivamente (cuadro Y.3), aunque esto representa únicamente el 41.9% de la PEA masculina para 2000 y 43.6% para 2009.

Respecto a las categorías ocupacionales, las mujeres se emplean sobre todo en la categoría de cuenta propia y en la de asalariado permanente, mientras los hombres lo hacen principalmente como asalariados permanentes, y luego en orden de importancia en la categoría de cuenta propia y asalariado temporal, según su orden. Otra diferencia consiste en que cerca del 10% de las mujeres económicamente activas se emplean como servicio doméstico, mientras esa cifra no alcanza el 0.7% en el caso de los hombres. Sin embargo, destaca el hecho de que la proporción de personas que

se ocupan como familiares no remunerados es semejante en hombres y mujeres. Según la composición por sexo de la PEA por categoría ocupacional, en 2009, las mujeres eran en torno a la mitad de las personas ocupadas por cuenta propia (52.8%), el 39.6% de los asalariados permanentes y 38.2% de los familiares no remunerados. Asimismo, se encuentra que por cada 100 empleadores o patrones, únicamente 28 son mujeres, y que de cada 10 aprendices, únicamente 3 son mujeres (cuadro Y.4).

También se aprecian diferencias entre hombres y mujeres al observar la distribución de los grupos ocupacionales. Las mujeres se ocupan sobre todo como dependientes de comercio y trabajadoras de servicio, así como trabajadoras no calificadas, artesanas y operarias. Mientras, la mayoría de los hombres se ocupan como trabajadores no calificados, tanto en el campo como en la ciudad, seguidos por artesanos y operarios, trabajadores agrícolas y pesqueros y operarios de maquinarias.

Así, en el año 2008, las mujeres representaron el 44.5% de la categoría profesionales superiores y el 46.3% de empleos técnicos de grado medio. Ellas son mayoritarias en número de empleados de oficina, donde son un 55.8%, y en la categoría trabajadores del comercio y el servicio, donde son un 68.8% ese mismo año; pero son todavía claramente minoritarias entre los empleos como operadores de maquinaria (29.7%) y los trabajadores agrícolas y pesqueros (7.3%) (cuadro Y.5). Esta última cifra tan reducida guarda relación con dos hechos: por un lado que efectivamente las mujeres se ocupan apreciablemente menos que los hombres en obras agrícolas, pero, por otro lado, con el subregistro anteriormente mencionado de la actividad económica de las mujeres rurales.

Otra importante diferencia entre hombres y mujeres en relación con la PEA se identifica en

**Cuadro Y.3** PEA por sexo según rama de actividad (2000–2009)

Grupo ocupacional	2000			2009		
	Hombres	Mujeres	%M/T	Hombres	Mujeres	%M/T
<b>Sector primario</b>	<b>33.9</b>	<b>3.8</b>	<b>7.10</b>	<b>34.8</b>	<b>5.0</b>	<b>9.4</b>
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	32.79	3.62	7.08	33.3	4.8	9.4
Pesca	1.13	0.14	7.75	1.5	0.2	8.8
<b>Sector industrial</b>	<b>24.2</b>	<b>24.3</b>	<b>41.0</b>	<b>21.7</b>	<b>18.2</b>	<b>37.7</b>
Explotación de minas y canteras	0.11	0.00	0.00	0.1	0.0	4.2
Industria manufacturera	14.90	24.11	52.76	12.9	17.9	50.0
Electricidad, gas y agua	0.61	0.03	3.76	0.5	0.0	5.2
Construcción	8.52	0.18	1.41	8.2	0.3	2.6
<b>Sector servicios</b>	<b>41.9</b>	<b>71.9</b>	<b>54.2</b>	<b>43.6</b>	<b>76.7</b>	<b>55.8</b>
Comercio, hoteles y restaurantes	17.90	38.48	59.74	18.6	42.9	62.3
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	7.35	0.89	7.73	6.6	0.8	7.6
Intermediación financiera e inmob.	4.35	2.95	31.86	5.5	3.6	49.5
Administración Pública y defensa	6.29	3.94	30.19	5.1	2.5	26.2
Enseñanza	1.87	4.65	63.11	1.7	5.2	68.4
Serv. Comunes, sociales y de salud	3.62	11.09	67.89	5.3	11.5	50.4
Hogares c/servicio doméstico	0.49	9.88	93.34	0.7	10.1	91.1
Otros	0.07	0.03	21.85	0.0	0.1	86.3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>—</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>—</b>
N.º	1,374,390	948,307	—	1,439,028	1,032,906	—

Nota: %M/T quiere decir proporción de mujeres sobre total

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2000 y 2009

**Cuadro Y.4** PEA por sexo según categoría ocupacional (2000–2009)

Grupo ocupacional	2000			2009		
	Hombres	Mujeres	%M/T	Hombres	Mujeres	%M/T
Empleador o patrono	6.9	3.1	23.7	5.1	2.7	27.7
Cuenta propia	23.4	38.2	53.9	24.3	37.8	52.8
Cooperativista	0.6	0.02	2.3	0.0	0.0	0.0
Familiar no remunerado	8.3	7.4	38.1	10.7	9.2	38.2
Asalariado permanente	37.5	34.3	38.7	37.0	33.8	39.6
Asalariado temporal	22.1	6.8	17.6	21.6	6.4	17.5
Aprendiz	0.4	0.02	3.6	0.5	0.0	2.7
Servicio doméstico	0.5	10	93.4	0.7	10.1	91.3
Otros	0.2	0.09	19.8	0.0	0.0	47.3
Total	100	100	—	100	100	—
N.º	1,374,390	948,307	—	1,439,028	1,032,906	—

Nota: %M/T quiere decir proporción de mujeres sobre total

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2000 y 2009

los años de estudios aprobados. En los segmentos laborales con mayores niveles educativos la proporción de PEA femenina es mayor que la proporción de la PEA masculina, mientras que entre los segmentos laborales menos cualificados no parece existir diferencia (cuadro Y.6). En otras palabras, en los sectores laborales más cualificados, las mujeres superan ya en cantidad de años de estudio a sus colegas varones.

Ahora bien, la creciente participación femenina en el mercado de trabajo ha tenido lugar en condiciones desventajosas debido al mantenimiento de la responsabilidad de las mujeres en el trabajo reproductivo, lo que como vimos incrementa su trabajo global con respecto del hecho de la mayor proporción de empleo de baja calidad en la fuerza laboral femenina.

En relación con la calidad del empleo vale la pena destacar que las condiciones de las mujeres continúan siendo desventajosas frente a las de los hombres, pues su tasa de subutilización (desempleo abierto más subempleo) sigue siendo comparativamente mayor, aunque con una tendencia a acortarse por la precarización del empleo masculino: en 1996, esta tasa era 35.9% para los hombres y 53.1% para las mujeres, y en 2009 esta tasa pasa a ser de 51.1% y 52.2%, respectivamente. Si bien las mujeres no son quienes enfrentan mayores tasas de desempleo, probablemente como resultado de la adquisición de empleos formales o semiformales en el sector público y la maquila durante este período, son ellas quienes predominan en el subempleo (cuadro Y.7). Cuando se observan las cifras de subempleo puede apreciarse que son desfavorables para las mujeres:

**Cuadro Y.5** PEA por sexo según grupo ocupacional (2007–2008)

Grupo ocupacional	2007			2008		
	Hombres	Mujeres	%M/T	Hombres	Mujeres	%M/T
Fuerzas Armadas	0.4	0	0	0.6	0.0	1.7
Directores, funcionarios	2.1	0.9	24.7	1.8	1.5	38.1
Profesionales, Cient. E Intelec	3.5	3.5	42.8	4.0	4.3	44.5
Técnicos y profes. nivel medio	7.3	8.9	47.6	6.6	7.7	46.3
Empleado de oficina	3.7	7.9	61.4	3.6	6.2	55.8
Comerc. y Trab. Servicios	10.9	29.8	67.2	9.8	29.6	68.8
Trab. Agro. Pesq.	12.2	1.1	6.3	13.3	1.4	7.3
Artesanos, operarios	18.0	15.9	39.8	16.2	14.3	39.3
Operadores maquinarias	9.4	5.6	30.7	10.2	5.9	29.7
Trabajo no calificado	32.6	26.4	37.8	34.0	28.9	38.3
Total	100	100	—	100	100	—
N.º	1,244,525	929,438	—	1,356,818	992,232	—

Nota: %M/T quiere decir proporción de mujeres sobre total

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2007–2008

**Cuadro Y.6** Evolución de la PEA por sexo y según años de estudios aprobados (2000, 2004 y 2009)

Años de estudio	Total			Hombres			Mujeres		
	2000	2004	2009	2000	2004	2009	2000	2004	2009
Ninguno	16.5	13.6	12.4	16.8	13.9	12.7	16.0	13.3	12.0
1 – 3	17.3	15.8	15.5	17.9	16.5	15.8	16.3	14.8	15.2
4 – 6	21.5	20.9	20.7	22.0	21.6	21.8	20.6	19.7	19.1
7 – 9	16.9	18.6	19.0	17.8	19.8	20.3	15.5	16.9	17.0
10 – 12	16.9	19.5	19.9	15.9	18.4	18.9	18.5	21.3	21.4
13 y más	11.0	11.5	12.5	9.6	9.9	10.5	13.0	14.0	15.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N.º	2,496,365	2,710,237	2,471,934	1,511,173	1,636,727	1,439,028	985,192	1,073,510	1,032,906

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2000, 2004 y 2009

**Cuadro Y.7** Evolución de la estructura del desempleo (1996–2009)

Categorías	1996	2001	2005	2006	2007	2008	2009
Tasa de desempleo abierto	7.7	7.0	7.2	6.6	6.3	5.9	7.3
Hombres	8.4	8.1	8.9	8.5	8.2	7.5	8.9
Mujeres	6.5	5.2	4.8	3.9	3.7	3.6	4.9
Tasa de subempleo	34.6	40.3	44.2	43.3	40.9	40.6	44.3
Hombres	27.5	38.8	43.0	38.6	36.8	37.3	42.2
Mujeres	46.6	42.6	46.0	49.9	46.7	45.5	47.3
Tasa de subutilización total	42.3	47.3	51.4	49.9	47.3	46.5	51.6
Hombres	35.9	46.9	51.8	47.1	45.1	44.7	51.1
Mujeres	53.1	47.8	50.8	53.8	50.4	49.1	52.2

Fuente: UNIFEM-PNUD, 2009 y EHPM 2009

en el 2009, la tasa de subempleo era de 47.3% para las mujeres y 42.2% para los hombres.

Así, para el 2009 los hombres se ocupan en el sector formal de la economía en una proporción levemente mayoritaria (54.3%), mientras que las mujeres se ocupan en ese mismo sector en una proporción ligeramente minoritaria (42%). La informalidad en el empleo de los hombres se observa más en agricultura, mientras en el caso de las mujeres se concentra fundamentalmente en el comercio: un 60.1% de las mujeres ocupadas en este lo hacen en el sector informal (gráfico Y.4).

Otra forma de examinar las condiciones del empleo es al analizar la brecha salarial por sexo. Una idea global al respecto es ofrecida por la comparación de la remuneración media entre mujeres y hombres. Como puede apreciarse, la obtenida por las mujeres es en 2009 un 81.4% de la que obtienen los hombres, cuando es esa cifra del 78% en las ciudades y 82% en las zonas rurales (gráfico Y.5). Cuando se observa la

evolución de los datos al respecto, puede deducirse que tiene lugar un cierre progresivo de la brecha, que en 1996 era del 72.8% y en el 2000 aumentó al 79.1% hasta llegar a las mencionadas cifras del 2009. El cierre lento y progresivo de la brecha salarial es un fenómeno regional ya examinado (Valdés y Gomáriz, 1995).

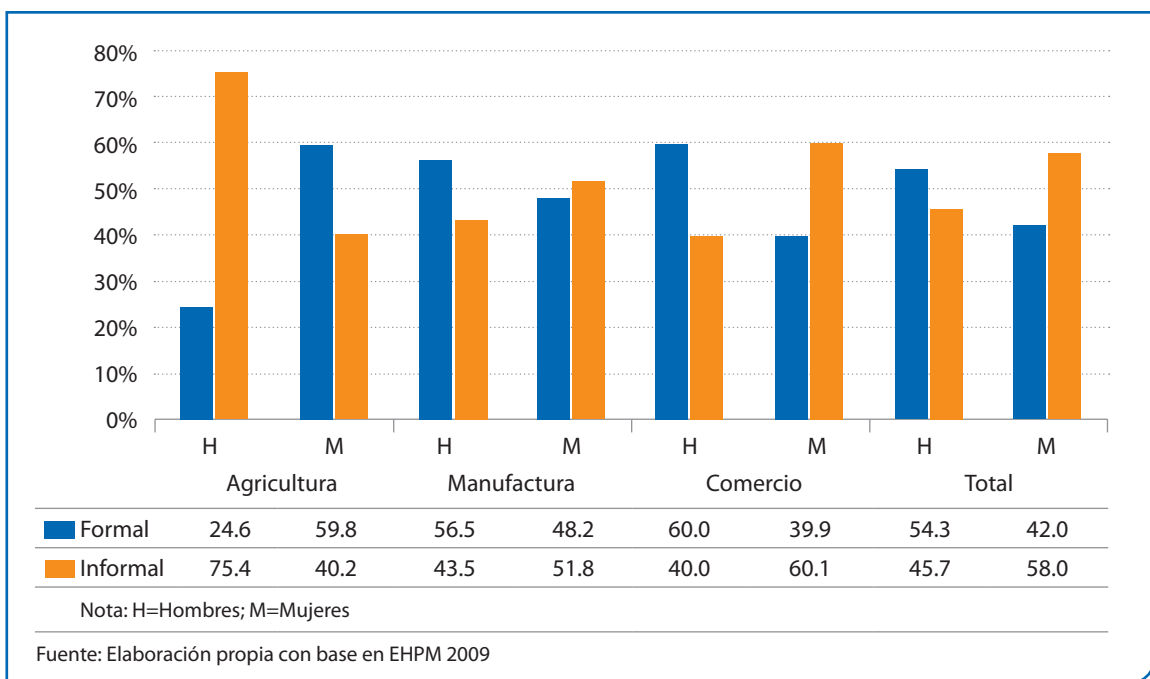
Al calcular las tasas de crecimiento de los salarios promedio nominales en los últimos años (1999-2008), se obtiene que los salarios promedio a nivel nacional han crecido un 23.3%; para el caso de la población masculina, su salario promedio creció 21.9%, y para la población femenina creció 26.7%. Con ello se demuestra que la brecha entre hombres y mujeres ha disminuido debido a esa diferencia en crecimientos.<sup>4</sup>

Al observar la diferencia salarial según categorías ocupacionales puede apreciarse que la

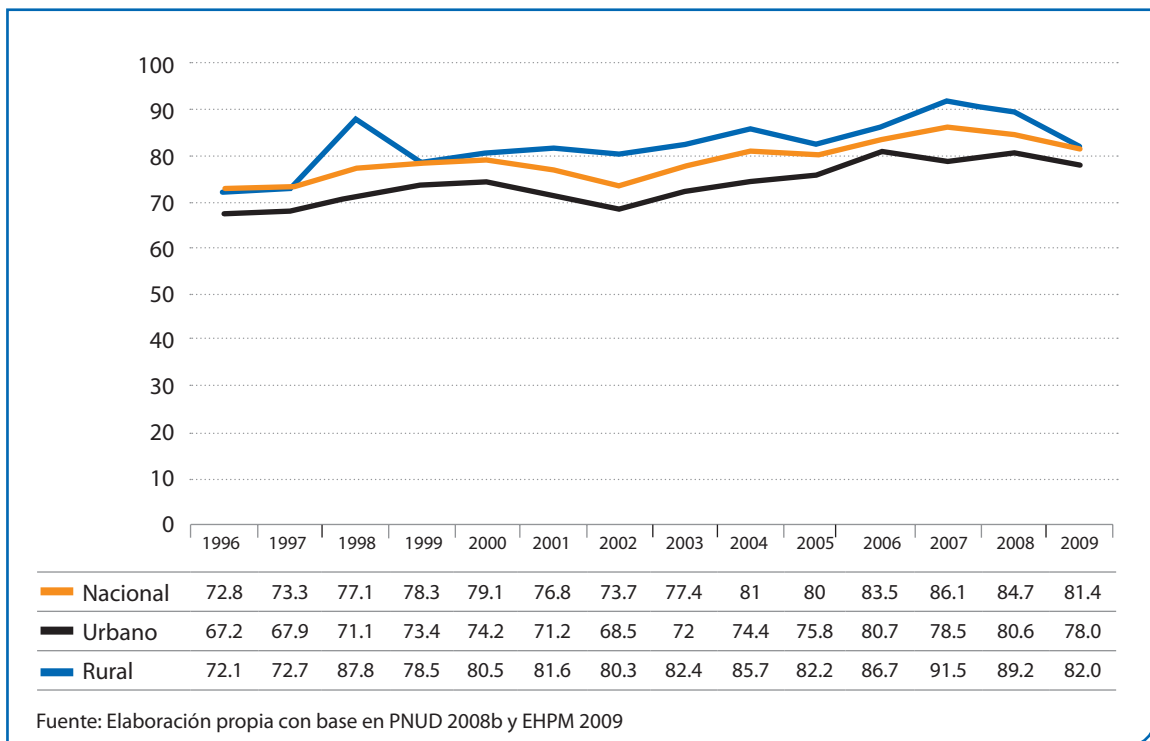
4. Los salarios promedios nominales fueron obtenidos a partir de la EHPM (1999–2009).



**Gráfico Y.4** Distribución de la ocupación por sector de actividad y sexo según sector económico (2009)



**Gráfico Y.5** Proporción de la remuneración media femenina con respecto a la masculina (1996–2009)



reducción de esa brecha se ha dado principalmente en el ámbito de cuenta propia, donde los salarios promedio de las mujeres han pasado de 63.4% en el 2000 hasta llegar a un 77.1% del correspondiente a los hombres en el 2009. Esa reducción positiva avanza más lentamente en la categoría de servicio doméstico. En esta última categoría, a pesar de que las mujeres son mayoría, su salario promedio ha oscilado entre el 40% y el 70% del que perciben los hombres en el período 2000-2009 (cuadro Y.8).

Al examinar más profundamente estas categorías para verificar si la brecha salarial entre hombres y mujeres se relaciona con sus niveles de educación promedio, se puede concluir que podría estar relacionado en algunos casos, efectivamente (cuadro Y.9). Sin embargo, pueden existir también otros factores que incidan en este comportamiento, dentro de los cuales se pueden destacar, por un lado, empleos fe-

meninos con una cantidad menor de horas y, por otro lado, adquisición de los puestos mejor pagados por parte de los hombres.

Cuando se observa la desigualdad salarial por grupo ocupacional, puede contemplarse que la remuneración de las mujeres respecto de la de los hombres ha ido mejorando progresivamente entre profesionales técnicos y empleados de oficina, donde su salario promedio es ya similar en ambos sexos. También ha mejorado notoriamente entre los directores y funcionarios, donde el salario promedio de las mujeres es todavía en torno al 85% del salario que reciben los hombres. La situación más desfavorable para las mujeres se encuentra entre empleados de comercio y servicios, trabajadores agrícolas y pesqueros, operarios de distinto tipo y artesanos, donde el salario promedio de las mujeres se sitúa entre la mitad y los dos tercios del que reciben los hombres (cuadro Y.10).

**Cuadro Y.8** *Proporción de la remuneración media femenina con respecto a la masculina según categoría ocupacional (2000-2009)*

Categoría ocupacional	2000	2002	2004	2006	2008	2009
Patrono	79.4	73.1	61.4	78.1	83.9	66.4
Cuenta propia	63.4	59.0	66.9	87.0	92.2	77.1*
Familiar no remunerado	—	—	—	—	—	—
Asalariado permanente	99.9	86.5	93.6	100.4	96.2	100.9
Asalariado temporal	96.5	103.4	99.2	93.4	82.3	87.7
Servicio doméstico	57.2	66.2	65.5	41.8	69.1	70.4
Otros	50.8	—	46.1	44.0	54.3	105.2
Total	79.1	73.7	81.0	88.5	84.7	82.2

\* Se refiere a cuenta propia con local

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2000-2009

Otro elemento que determina la calidad del empleo es la cobertura de seguridad social que tiene la fuerza laboral. En un contexto nacional, caracterizado por la baja cobertura pública, donde solo el 37.2% de la población ocupada tiene cobertura de ese tipo de seguridad social, se aprecian fuertes diferencias entre la zona rural y la zona urbana. Según la EHPM del 2008, mientras en las zonas urbanas esa cobertura se acerca a la mitad de la población ocupada, en las zonas rurales tal cobertura es únicamente del 17.5%. Desde 1997 se estableció legalmente el sistema de seguridad privada mediante las entidades administradoras de fondos de pensiones (AFP), que para el año

2009 presentaron importantes cifras de afiliados (1,926.482) y de cotizantes (548,761).

En este contexto, se presentan diferencias entre mujeres y hombres tanto en el ámbito de la seguridad pública como la privada. Respecto a la primera, las personas aseguradas al ISSS pueden pertenecer a tres grupos diferentes: cotizantes, beneficiarios y pensionados. Los cotizantes son aquellos que contribuyen ellos mismos a la seguridad social, mientras que los beneficiarios son aquellos familiares que algún cotizante ha inscrito en el ISSS para que reciba los servicios. Los pensionados, por su parte, son aquellos que en algún momento de su

**Cuadro Y.9** Años de estudio promedio por sexo y categoría ocupacional y remuneración media femenina con respecto a masculina (2000 y 2009)

Categoría ocupacional	2000			2009		
	Hombres	Mujeres	Remuneración media femenina con respecto a masculina	Hombres	Mujeres	Remuneración media femenina con respecto a masculina
Patrono	6.58	6.15	79.4	10.06	8.79	66.4
Cuenta propia	3.96	4.04	63.4	8.79	6.46	77.1*
Familiar no remunerado	4.80	5.83	—	—	—	—
Asalariado permanente	8.33	9.89	99.9	9.69	11.42	100.9
Asalariado temporal	4.49	6.34	96.5	5.30	6.89	87.7
Servicio doméstico	4.22	3.84	57.2	6.20	5.05	70.4
Otros	6.10	5.49	50.8	—	—	105.2
Total	5.99	6.39	79.1	7.91	7.85	82.2

\* Se refiere a cuenta propia con local

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2000 y 2009

**Cuadro Y.10** *Proporción de la remuneración media femenina con respecto a la masculina según grupo ocupacional (2000–2009)*

Grupo ocupacional	2000	2002	2004	2006	2008	2009
Directores, funcionarios	59.5	68.2	47.5	125.5	73.4	85.4
Profes. científicos	90.8	59.5	89.7	66.1	75.8	80.3
Profes. técnicos	93.9	92.6	98.3	93.8	100.4	97.1
Empleado de oficina	96.4	98.0	98.4	106.6	102.5	104.3
Comerc. T. servi.	81.3	61.0	69.1	78.6	67.9	60.4
Trab. Agro. Pesq.	49.0	39.3	51.7	61.4	85.0	61.8
Artesanos, operar.	48.2	58.1	66.3	64.3	56.8	53.1
Operador, instala.	62.0	62.7	56.7	60.4	65.9	66.5
Trabajo no calificado	76.8	70.0	83.9	78.5	74.1	74.7
Total	79.1	73.7	81.0	88.5	84.7	81.4

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2000–2009

**Cuadro Y.11** *Cotizantes del Seguro Social con respecto a la PEA según sexo (2006–2008)*

Sexo	2006		2007		2008	
	Cotizantes	% PEA	Cotizantes	% PEA	Cotizantes	% PEA
Mujeres	273,719	26.4%	278,552	28.8%	295,569	28.7%
Hombres	377,249	25.7%	406,055	30.0%	409,146	27.9%
Total	650,968	26.0%	684,607	29.5%	704,715	28.2%

Fuente: Elaboración propia con base en el *Anuario Estadístico ISSS 2009* y EHPM 2006–2008

**Cuadro Y.12** *Personas beneficiarias del Seguro Social según sexo y área de residencia (2009)*

	Total país	Urbano	Rural
Mujeres	75.1%	75.4%	72.8%
Hombres	24.9%	24.6%	27.2%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2009

vida fueron cotizantes y gracias a sus aportes hoy reciben ingresos en concepto de pensión. En el cuadro Y.11 se muestra la composición de la población cotizante como porcentaje de la PEA para los años 2006-2008, según las cifras del *Anuario Estadístico del ISSS 2009* (ISSS, 2010) en donde vemos que las coberturas de la población ocupada de hombres y mujeres son muy similares.

El cuadro Y.12 muestra la composición de los beneficiarios del Seguro Social para el año 2009 en base a la EHPM. Cuando se examinan estas cifras se encuentra que las mujeres constituyen el 75.1% de todos los beneficiados, mientras los hombres son el 24.9%. Esto refleja una situación de dependencia de las mujeres que es coherente con que ellas son mayoría en la PEI, por lo que logran acceder al seguro social por medio de un pariente, muy probablemente del sexo masculino (que como se vio anteriormente, en términos absolutos, son mayoría entre los cotizantes).

Cuando se desagrega la cobertura del seguro social público por sector de ocupación y categoría ocupacional, puede apreciarse que las cifras de cobertura de los ocupados en el sector formal es siempre mayor de quienes lo hacen en el sector informal, y que se encuentra mayor cobertura entre los asalariados permanentes y los patronos del sector formal (cuadro Y.13).

En general las mujeres presentan una cobertura algo mayor que los hombres en las distintas categorías ocupacionales, especialmente en el caso de los asalariados permanentes: en el 2009 la cobertura de las asalariadas permanentes era del 80.7%, mientras la de los hombres en esa misma categoría era del 74.1%. Siempre hay que recordar que la EHPM excluye a las trabajadoras domésticas, que se reparten entre asalariados permanentes y temporales, con lo que la cobertura de las mujeres en esas categorías descendería a cifras similares a las de los hombres.

**Cuadro Y.13** Cobertura del Seguro Social de la población urbana ocupada por sector de ocupación, según sexo y categoría ocupacional (2009)

Categoría	Mujeres			Hombres			Ambos sexos		
	Total	Formal	Informal	Total	Formal	Informal	Total	Formal	Informal
Patrono	33.5	59.9	23.4	30.5	56.2	15.6	31.4	57.2	18.3
Cuenta propia*	20.3	45.2	19.0	12.1	13.7	11.7	17.5	23.7	16.8
Asalariado permanente	80.7	90.3	25.6	74.1	83.2	17.4	76.9	86.2	20.9
Asalariado temporal	18.2	24.6	11.6	10.6	19.8	3.7	12.3	21.0	5.2
Total	42.4	82.0	13.8	41.8	70.1	8.0	42.1	74.8	10.9

\* Se refiere a cuenta propia con local

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2009

Al observar la afiliación a las AFP, puede apreciarse que los hombres son ligeramente mayoritarios tanto en calidad de afiliados como de cotizantes (en ambos casos son el 55% del total), mientras que en calidad de pensionados (cuyas cifras son mucho menores, en torno a las 16,000 personas) representan los dos tercios del total. Por otra parte, la cantidad promedio de pensión es también ligeramente superior en el caso de los hombres (US\$566) que en el de las mujeres (US\$469). Este hecho último guarda relación con la circunstancia de que, como se vio, los hombres obtienen puestos con remuneraciones superiores a las que reciben las mujeres (cuadro Y.14).

La otra dimensión fundamental de la actividad económica refiere al emprendimiento, donde también se observan diferencias entre mujeres y hombres. A pesar de que los estudios sobre la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) no desagregan por sexo la propiedad del emprendimiento, la información que proporciona la EHPM permite obtener una idea general de la actividad del

emprendimiento cuando se analiza el comportamiento de las dos categorías fundamentales en este ámbito: el registro de patronos y cuenta propia.

Así, para el 2009 se sabe que las mujeres representan cerca de un cuarto del total de los registrados como patronos y algo más de la mitad de los registrados por cuenta propia.

Al tratar de reconocer las características ocupacionales de patronos y cuenta propia se aprecian diferencias por sexo. Entre los hombres una elevada proporción de patronos son agricultores (34.0%) y artesanos (27.1%); mientras, en el caso de las mujeres, estas se registran como patronas sobre todo en el área de comercio (48.9%) y como artesanas (17.8%). Entre los ocupados por cuenta propia, los hombres vuelven a concentrarse como agricultores (47.6%), y en menor medida como artesanos y operarios (15.2%); mientras las mujeres que se ocupan por cuenta propia se concentran en el comercio (44.7%), como artesanas y operarias (17%), y como trabajadoras no calificadas (31.8%) (cuadro Y.15).

**Cuadro Y.14** Personas afiliadas a las AFP por sexo (2009)

	Femenino	%	Masculino	%	Total	%
Afiliados	870,396	45	1,056,086	55	1,926,482	100.0
Cotizantes	246,207	45	302,554	55	548,761	100.0
Pensionados	5,439	34	10,539	66	15,978	100.0
SBR* promedio	\$666.84	—	\$773.17	—	\$736.97	—
Pensión promedio	\$469.74	—	\$566.37	—	\$533.47	—

\* Es el promedio de los salarios sobre los cuales se realizaron las últimas 120 cotizaciones al sistema de pensiones que registra una persona antes de pensionarse, ajustadas por la inflación

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionado por ASAFONDOS, 2009

La distribución ocupacional mencionada anteriormente guarda relación con el hecho de que la gran mayoría del registro de patronos y cuenta propia pertenece a la MIPYME. En efecto, de acuerdo a los referidos datos del Censo Económico 2005, el 90% de los establecimientos empresariales son microempresas y el 99% pertenece a la MIPYME. El 1% restante refiere a las 772 grandes empresas registradas (cuadro Y.16). La MIPYME genera los dos tercios del empleo del conjunto de establecimientos empresariales, mientras la gran empresa genera el tercio restante.

En este contexto, se observa que las mujeres se ocupan más en la MIPYME: un 68.4% del empleo femenino se registra en este tipo de establecimientos, sobre todo en la microempresa (46.6%); mientras que un 63% de los hombres se ocupa en las MIPYME, pero de forma más repartida entre la micro (29.3%), la pequeña (18.2%) y la mediana empresa (15%). Ahora bien, incluso cuando la PEA masculina tiene todavía mayor volumen que la femenina, las mujeres son en torno al 50% de los empleados en las MIPYME, y 60% de las ocupadas en la microempresa.

**Cuadro Y.15** *Emprendimiento y cuenta propia por sexo según grupo ocupacional (2009)*

Grupo ocupacional	Hombres				Mujeres					
	Patrono		Cuenta propia		Patrono			Cuenta propia		
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	%M/T	Abs.	%	%M/T
Directores, funcionarios	6,072	8.2	39	0.0	4,035	14.2	39.9	217	0.1	84.8
Profesores científicos	7,341	9.9	6,986	2.0	1,682	5.9	18.6	5,178	1.3	42.6
Profesores técnicos	1,306	1.8	12,284	3.5	384	1.4	22.7	3,179	0.8	20.6
Empleado de oficina	141	0.2	1,386	0.4	41	0.1	22.5	258	0.1	15.7
Comerc. T. servi.	7,798	10.6	31,192	9.0	13,860	48.9	64.0	173,988	44.7	84.8
Trab. Agro. Pesq.	25,123	34.0	165,182	47.6	2,573	9.1	9.3	11,920	3.1	6.7
Artesanos, operar.	20,011	27.1	52,831	15.2	5,048	17.8	20.1	66,193	17.0	55.6
Operador, instala.	4,749	6.4	26,110	7.5	322	1.1	6.3	4,422	1.1	14.5
Trabajo no calificado	1,275	1.7	51,006	14.7	388	1.4	23.3	123,702	31.8	70.8
<b>Total</b>	<b>73,816</b>	<b>100</b>	<b>347,016</b>	<b>100</b>	<b>28,333</b>	<b>100</b>	<b>27.7</b>	<b>389,057</b>	<b>100</b>	<b>52.9</b>

Nota: %M/T quiere decir proporción de mujeres sobre total

Fuente: EHPM 2009

**Cuadro Y.16** Establecimientos empresariales por personal ocupado y sexo, según tamaño (2005)

Clasificación establecimiento	Establecimientos		Personal ocupado						
	Abs.	%	Total		Hombres		Mujeres		
			Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	%M/T
Micro	158,574	90.52	264,365	37.8	104,558	29.33	159,806	46.57	60.45
Pequeña	13,208	7.54	112,576	16.1	65,020	18.24	47,557	13.86	42.24
Mediana	2,624	1.50	80,913	11.6	53,537	15.02	27,376	7.98	33.83
Subtotal MIPYMES	174,406	99.56	457,854	65.4	223,115	62.59	234,739	68.41	51.27
Grande	772	0.44	241,727	34.6	133,348	37.41	108,379	31.59	44.84
Total	175,178	100	699,581	100	356,463	100	343,118	100	49.05

Fuente: Elaboración CONAMYPE, 2008

Es decir, las mujeres presentan una participación ligeramente superior a la de los hombres en cuanto al emprendimiento de pequeña dimensión en El Salvador, lo que parece consistente cuando se observan los registros referidos a la categoría de cuenta propia que hace la EHPM. Respecto de la minoría de gran emprendimiento, todo parece indicar que los hombres son ampliamente mayoritarios (así lo estaría indicando el registro de la categoría de patronos en la EHPM). En suma, tomando en consideración que un 38.2% se registran en la categoría de cuenta propia, puede estimarse que entre un 30% y un 40% de la PEA femenina se ocupa en la MIPYME, mientras esa cifra es diez puntos porcentuales menor en el caso de la PEA masculina.

Un factor que determina las condiciones en que se desarrollan los emprendimientos se refiere al grado de acceso que estos tienen al crédito. A este respecto, hay que subrayar que no existe información disponible desagregada por sexo del conjunto de la cartera de préstamos del país. Esta información resulta

más accesible en el campo de la MIPYME gracias al esfuerzo realizado por la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

Un estudio de dicha entidad con datos para el 2008, realizado con 50 instituciones financieras consideradas representativas del sistema financiero salvadoreño, muestra que la composición de la cartera según el tamaño de la empresa se concentra en la microempresa (56.3% del total), mientras que el 29.7% corresponde a la micro y pequeña empresa, y el 14.0% a la MIPYME (CONAMYPE, 2009). Dicho estudio desagrega por sexo el financiamiento a las empresas, y así, se observa que las mujeres participan en general en el 58% de los financiamientos.

De acuerdo a la composición de la cartera de préstamos, puede observarse que las mujeres son mayoritarias en la cartera de préstamos dirigida a la microempresa (63% del total), y esa participación desciende a 38% en la cartera dirigida a la pequeña empresa y 25% a la media-



na empresa (cuadro Y.17). A este respecto, hay que recordar que esas cifras guardan relación con la dimensión que presenta la participación femenina en cada uno de los niveles de las MIPYME (cuadro Y.16). Sin embargo, tampoco se debe descartar que puedan existir otras restricciones de acceso al crédito por parte de las mujeres empresarias, derivadas de los requisitos crediticios, diseño de los productos no adaptados a las condiciones de las mujeres y falta de información de las fuentes de crédito, entre otros.

### 4.3 Principales desafíos y propuestas en el área económica y género

En general, la participación económica de las mujeres ha crecido apreciablemente en las últimas décadas, aunque todavía la proporción de mujeres consideradas inactivas económicamente sigue siendo importante, producto del subregistro y de las responsabilidades familiares asociadas al trabajo reproductivo que recaen principalmente en ellas. Asimismo, el incremento de la participación económica de las mujeres tiene lugar sin que se dé un cambio de dimensiones semejantes en cuanto a dichas responsabilidades y tareas domésticas no remuneradas. Por esa razón, cuando se hacen cálculos del uso de tiempo, las mujeres

presentan una mayor cantidad de trabajo total que los hombres.

Así, importa destacar que, en relación con la situación educativa que presentan las mujeres, la ocupación femenina presenta una polarización considerable: una amplia base de empleo poco calificado, al mismo tiempo que una esfera superior de empleo bastante calificado. Aunque las brechas salariales de género tienden a reducirse paulatinamente, las cifras arrojan que las mujeres enfrentan condiciones desfavorables en la calidad de empleo, puesto que siguen siendo mayoría entre quienes se encuentran en el sector informal de la economía y en el subempleo. También enfrentan desventajas en la propiedad de los activos productivos, ya que sus empresas son de menor tamaño.

Lo que subyace a estas desigualdades es la persistencia de la división genérica del trabajo, que se manifiesta por la asignación del trabajo reproductivo (trabajo doméstico no remunerado) como una responsabilidad principalmente femenina, pero además como una segregación del mercado laboral por sexo, donde a las mujeres se les atribuyen aquellas ocupaciones y sectores económicos con menor remuneración y prestigio social, así como puestos de menor jerarquía.

**Cuadro Y.17** Composición de la cartera de préstamos a MIPYME por sexo según tamaño de la empresa (2008)

Tamaño de la empresa	Mujeres	Hombres	Total
Micro	63%	37%	100%
Pequeña	38%	62%	100%
Mediana	25%	75%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en CONAMYPE, 2009

A partir de estos hallazgos, los principales desafíos en el área son:

1. Promover la corresponsabilidad en el trabajo reproductivo entre hombres y mujeres, Estado y mercado, por medio de políticas que permitan equilibrar la carga de trabajo productivo-reproductivo, así como la creación de servicios para el cuidado, además de la sensibilización de la población con el fin de evitar que el trabajo doméstico no remunerado siga siendo una responsabilidad exclusiva de las mujeres, que se transforma en una barrera para la participación económica de las mismas.
2. Implementar mecanismos de reconocimiento y valoración del trabajo reproductivo como actividad económica que genera riqueza. Para esto es necesario establecer encuestas de medición del uso del tiempo para darle seguimiento constante a las desigualdades entre los géneros en relación con el trabajo total (productivo y reproductivo). En esto, la incorporación de un módulo de uso del tiempo en la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* jugará un papel relevante.
3. Fomentar la igualdad de género y la no discriminación en los espacios laborales a través de prácticas modernas de gestión y administración de recursos con equidad. En este punto, la responsabilidad y voluntad de empleadores es fundamental.
4. Implementar una política de empleo con enfoque de género que permita la generación de empleo decente, el fortalecimiento de los sistemas de previsión social para apuntar a la cobertura universal de los mismos y la transformación paulatina de la división genérica del trabajo para que pueda existir igualdad de oportunidades, de trato y de resultados en el empleo.
5. Fortalecer la empresarialidad desde una visión de género para eliminar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el sector empresarial, y promover la autonomía económica de estas últimas.
6. Crear e impulsar acciones para la erradicación del acoso laboral y sexual en los espacios de trabajo, y el establecimiento de mecanismos de denuncia para las mujeres que enfrentan esta situación.

## 5. Género y pobreza<sup>5</sup>

### Introducción

Pese a que la idea de pobreza se mantiene en términos generales en el lenguaje cotidiano, su definición precisa ha experimentado modificaciones apreciables desde mediados del pasado siglo. Es cierto que su relación con el concepto de privación se ha mantenido, pero últimamente esta no se refiere únicamente a los medios materiales e instrumentales, sino también a un conjunto de atributos, condiciones y oportunidades, muchas veces menos tangibles pero más decisivos en la reproducción de la pobreza.

Tras la evolución del concepto de Desarrollo Humano durante los años noventa, la pobreza es entendida como un fenómeno multidimensional que se manifiesta de diversas formas: como insuficiencia de ingresos, reducción de oportunidades y limitaciones de libertades, entre otras. El propio *Informe sobre Desarrollo Humano*, que impulsa el PNUD, introdujo en 1997 el concepto de pobreza humana para recoger más ampliamente este conjunto de factores determinantes.

La conceptualización de la pobreza adquiere importancia decisiva cuando se trata de medir sus dimensiones. En este informe nos atenderemos a las cifras de pobreza que establece la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), entidad de producción estadística nacional encargada de ofrecer los datos oficiales al respecto, y que utiliza la

metodología estandarizada en la región basada en la definición de una línea de pobreza según una determinada cantidad de ingresos. Según esta metodología, la pobreza extrema se refiere a los hogares que perciben una cantidad de ingresos menor de la necesaria para adquirir una canasta básica alimentaria; la pobreza relativa, cuando los ingresos no alcanzan para comprar una canasta básica ampliada (generalmente el doble de la básica), y la pobreza total es la suma aritmética de las dos anteriores.

Como se sabe, el costo de las canastas es establecido sucesivamente por la DIGESTYC, aunque la actualización de esas estimaciones ha presentado atrasos considerables. De acuerdo con el PNUD (2007), el problema ha consistido en el uso de líneas de pobreza basadas en un costo de la canasta alimentaria no ajustadas con el índice de precios al consumidor (IPC) en el rubro de alimentos.

Así, se tiene que para el 2005 el costo de las canastas básicas alimentarias urbana y rural era similar al de una década atrás, mientras que el IPC aumentó en 33% entre 1996 y 2005. No obstante, dado que estas son las cifras oficiales (y también por razones de comparabilidad) se usan en este informe las estimaciones que hace la DIGESTYC sobre la canasta básica. Antes de analizar la pobreza en El Salvador es importante hacer una consideración metodológica: los datos empleados, de carácter oficial, pueden subestimar la población que vive en pobreza, debido a la subestimación de las líneas de pobreza extrema y de pobreza relativa utilizadas en su obtención, así como por otros problemas metodológicos que se señalarán más adelante (ausencia de un análisis multidimensional).

Es decir, no se van a utilizar aquí estimaciones de pobreza por otras metodologías,

---

5. Este capítulo recoge parte de la información sobre pobreza dada en el informe del Consejo por la Igualdad y la Equidad (CIE) en 2010: *Paso a Paso hacia la igualdad de género en El Salvador. Tres líneas para la acción*.

como serían las de por necesidades básicas insatisfechas o la denominada medición integrada, que combina ingresos con necesidades básicas y que generalmente elevan las cifras de pobreza apreciablemente. Esta acotación metodológica es necesaria hacerla porque los distintos tipos de mediciones implican con frecuencia variaciones en términos de género. Por ejemplo, una medición de la pobreza que integrara factores referidos a la calidad de vida y la cantidad total de trabajo (productivo y reproductivo) probablemente mostraría otras cifras por sexo de las que se muestran de conformidad con la línea de pobreza según ingresos. Sin embargo, es importante subrayar que la determinación de la línea de pobreza por ingresos sigue siendo un instrumento básico de gran utilidad (que habría que enriquecer con otros métodos).

En el plano metodológico es importante subrayar que el uso de la EHPM es estrictamente comparable en el período analizado (1998-2009) hasta el año 2006 en cuanto a las cifras absolutas, dado que a partir del 2007 se ha cambiado el factor de expansión en razón de los datos procedentes del censo de población del año 2007, que muestra un volumen total de población menor de lo esperado. Evidentemente eso no afecta los datos sobre pobreza cuando se usan cifras relativas.

En los países donde una proporción elevada de la población vive en condiciones de pobreza, como es el caso de El Salvador, no hay duda de que esta situación afecta tanto a hombres como a mujeres, pero al mismo tiempo también es evidente que ambos sexos la viven de forma distinta y que, sobre todo, tienen diferente manera de enfrentarla.

En el pasado se hizo un uso extensivo de la idea de que allí donde existía pobreza tenía lugar inevitablemente la denominada «femi-

nización de la pobreza». Progresivamente se ha ido demostrando que esa generalización no siempre se corresponde con los datos en diferentes regiones y países, como ha venido sucediendo en el continente latinoamericano (en muchos países de la región la proporción pobre de población femenina es igual o incluso menor que la masculina). De hecho, en El Salvador la cifra relativa de hogares con jefatura femenina que son pobres es similar o menor que la de hogares con jefatura masculina, como se mostrará más adelante.

En realidad, ha habido cierta confusión al suponer que las desventajas y discriminación que enfrentan las mujeres por su condición de género se traducen en y determinan las condiciones de pobreza de sus hogares. Los datos demuestran que las mujeres parecen presentar una eficacia de procesamiento de los insumos mayor que los hombres, lo que podría explicar las cifras de similar o menor proporción de hogares pobres dirigidos por mujeres. Sin embargo, debemos acotar que estos datos, relativos a la línea de pobreza de ingresos, no dan cuenta de las estrategias que ellas desarrollan para alcanzar esa eficacia, así como las implicaciones para su calidad de vida y carga de trabajo. De ahí que una metodología que considere un análisis multidimensional arrojaría resultados diferentes y probablemente evidenciaría feminización de la pobreza a la luz de otros criterios de evaluación.

En este apartado, examinaremos conjuntamente información actualizada tanto de los niveles de pobreza de ingresos como de algunos de los dispositivos más frecuentes de obtención de dichos recursos: las condiciones de empleo y los ingresos procedentes del exterior, las remesas; todo ello después de examinar el contexto general de la situación de pobreza en el país.

## 5.1 Situación general de la pobreza en el país

La dimensión de la pobreza en El Salvador ha ido reduciéndose en los últimos veinte años, pero se mantiene todavía como un problema que afecta a cerca de la mitad de su población, lo que desde la perspectiva del Desarrollo Humano implica que sigue siendo el principal obstáculo para dicho desarrollo, pero también significa el mantenimiento de una vulnerabilidad estratégica que permite que los avances logrados se deshagan, y esto da paso a retrocesos importantes cuando se produce una coyuntura de crisis económica como la que tuvo lugar desde el 2007 a nivel internacional.

Según los datos básicos de la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (EHPM), se ha ido

produciendo una reducción de la pobreza a nivel nacional. Como señala el cuadro P.1, hacia 1998 la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza, cifra que disminuyó hasta llegar a 38.1% en 2006. A partir de ese año, las cifras de pobreza sufren un fuerte revés como resultado de la crisis de alimentos y luego de la crisis económica, cuando llegó a aumentar hasta 46.4% en 2008 para luego reducirse a 43.5% en 2009, paradójicamente el año en el que el país sufría los efectos más directos de la crisis económica mundial.

La desagregación de esa pobreza total entre pobreza extrema y relativa también ha ido variando con la reducción general de la pobreza. De acuerdo con los datos oficiales, la pobreza extrema se habría reducido de 22.6% en el año 1998 a 14.8% en 2009. En cambio, la po-

**Cuadro P.1** Evolución de personas en situación de pobreza y pobreza extrema por zona de residencia (1998–2008)

Año	Pobreza Total			Pobreza Extrema			Pobreza Relativa		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
1998	50.5	40.6	64.0	22.6	14.8	33.3	27.8	25.8	30.6
1999	47.5	37.6	61.2	20.1	12.2	30.9	27.4	25.4	30.2
2000	44.7	34.3	59.3	19.3	10.8	31.1	25.4	23.4	28.2
2001	44.4	35.3	57.2	19.3	11.9	30.0	25.0	23.5	27.3
2002	42.9	34.0	55.8	19.2	12.2	29.1	23.8	21.8	26.6
2003	41.8	34.6	52.3	17.1	11.1	25.7	24.7	23.5	26.6
2004	40.9	35.1	49.6	15.2	10.4	22.3	25.7	24.7	27.3
2005	42.1	36.6	50.2	15.9	11.9	21.9	26.1	24.7	28.3
2006	38.1	33.8	44.5	12.6	9.9	16.7	25.5	23.9	27.8
2007	40.1	34.1	50.2	12.8	8.7	19.6	27.3	25.4	30.6
2008	46.4	41.5	55.4	15.4	12.1	21.4	31.0	29.3	34.0
2009	43.5	38.1	52.6	14.8	11.1	21.3	28.6	27.0	31.4

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 1998–2009

breza relativa se ha mantenido a niveles hasta cierto punto similares; de hecho, si se toma como referencia el año 1998 se encuentra que la pobreza relativa ha aumentado en menos de 1 punto porcentual hasta 2009 (de 27.8% a 28.6%, respectivamente) (cuadro P.1).

En términos espaciales, las cifras anteriores correlacionan con un cambio del peso de la pobreza en las zonas rurales, que si bien siguen teniendo tasas de pobreza apreciablemente mayores que en las zonas urbanas, han reducido su peso absoluto y relativo en el conjunto de la pobreza nacional. En efecto, a fines de los años noventa la pobreza afectaba aproximadamente al 60% de las personas que habitaban en áreas rurales, frente al 40% que habitaban en las áreas urbanas. Para el año 2009 las tasas de pobreza ascienden a 52.6% y 38.1%, respectivamente, para el área rural y urbana (cuadro P.1).

## **5.2 La pobreza según sexo en El Salvador**

Al desagregar por sexo los datos de pobreza en El Salvador puede apreciarse una acentuada similitud en las cifras para mujeres y hombres, que se mantiene durante el período estudiado. Desde luego, la población femenina pobre es ligeramente mayor que la población masculina en esa misma situación, pero eso está condicionado por el hecho de las mujeres son levemente mayoritarias en términos demográficos. Por ello, la comparación más confiable refiere al uso de las tasas de pobreza de cada población, las cuales reflejan efectivamente ese comportamiento similar: en 1998 la proporción de población pobre femenina era del 50.6%, y esa cifra era de 50.3% para la población masculina; algo que también sucede en cuanto a la pobreza extrema y a la pobreza relativa, que eran de 22.9% y 27.7% para las

mujeres en ese año, y de 22.4% y 27.9% para los hombres (cuadro P.2).

Un decenio después esa semejanza se mantiene: en el año 2009, la proporción de mujeres pobres del total de la población femenina es del 43.6%, y esa cifra es del 43.3% para la población masculina. Tal similitud se refleja también en cuanto a la pobreza extrema (14.9% para mujeres y 14.8% para hombres) y respecto de la pobreza relativa (28.7% y 28.5% respectivamente).

Este comportamiento también se manifiesta cuando se observa la pobreza de los hogares según sexo del jefe de hogar. En 1996, la cantidad de hogares pobres con jefatura femenina era del 52.2%, y esa cifra era del 51.6% en el caso de los hogares con jefatura masculina (gráfico P.1).

Conforme fue reduciéndose la pobreza en el país ese avance favoreció ligeramente a los hogares con jefas mujeres, de tal manera que en el 2006 presentaban una proporción de pobreza del 29.5%, mientras que esa cifra era del 31.3% para los hogares con jefatura masculina. Pero cuando la tendencia en la evolución de la cantidad de pobreza se invirtió, los hogares con jefatura femenina pasaron a presentar una proporción un tanto mayor de hogares pobres que los que tienen jefatura masculina (38.4% y 37.4% respectivamente, cuadro P.3).

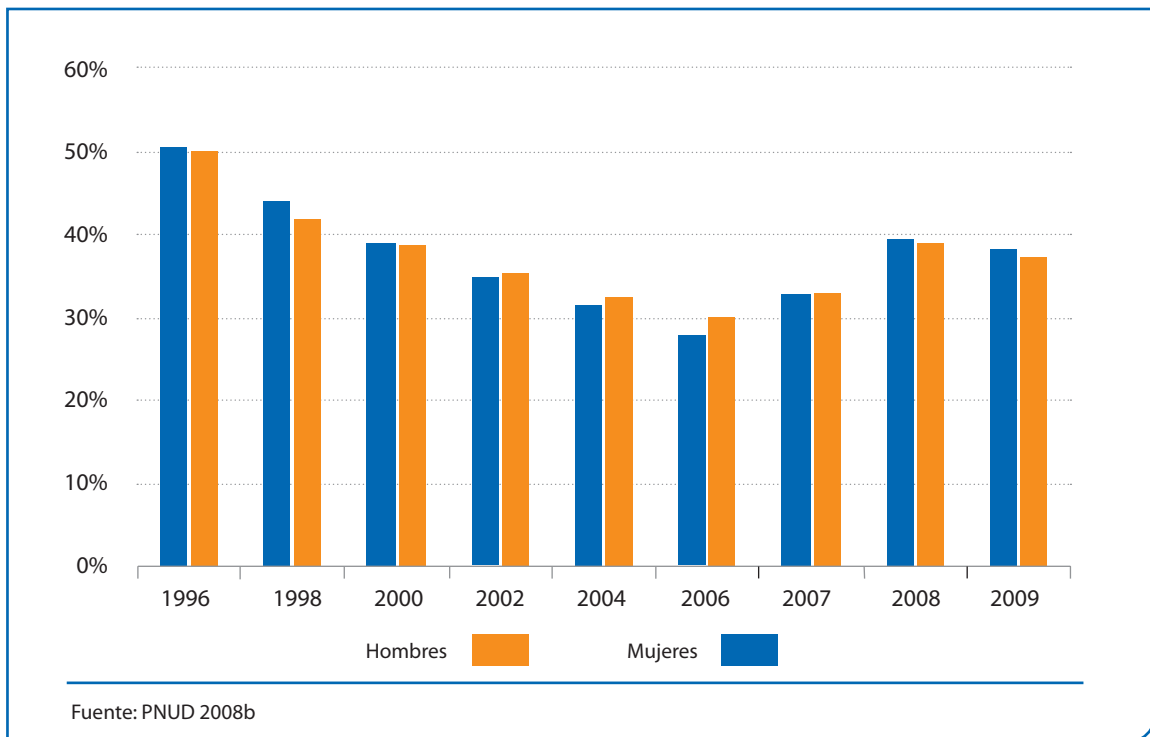
Ahora bien, no se puede dejar de mencionar que el análisis relativo a la pobreza según sexo de la jefatura del hogar contiene limitantes metodológicas ya que, como se señaló en el capítulo anterior, el criterio para identificar a la jefatura del hogar en las EHPM es subjetivo y se basa en el reconocimiento de la autoridad de un miembro del hogar por parte del resto de las y los integrantes

**Cuadro P.2** Evolución de las tasas de pobreza y pobreza extrema por sexo (1998–2009)

Año	Total de país			Mujeres			Hombres		
	Pobreza Total	Pobreza extrema	Pobreza relativa	Pobreza total	Pobreza extrema	Pobreza relativa	Pobreza total	Pobreza extrema	Pobreza relativa
1998	50.5	22.7	27.8	50.6	22.9	27.7	50.3	22.4	27.9
1999	47.3	20.0	27.3	47.4	19.8	27.6	47.2	20.2	27.0
2001	44.4	19.4	25.0	44.3	19.0	25.3	44.4	19.8	24.6
2003	41.8	17.1	24.7	41.7	16.7	25.0	42.1	17.6	24.5
2005	42.1	16.0	26.1	42.0	15.8	26.2	42.2	16.0	26.2
2006	38.0	12.5	25.5	37.7	12.4	25.3	38.5	12.7	25.8
2007	40.1	12.8	27.3	39.7	12.7	27.0	40.5	12.9	27.6
2008	46.4	15.4	31.0	46.4	15.2	31.2	46.5	15.5	31.0
2009	43.5	14.8	28.6	43.6	14.9	28.7	43.3	14.8	28.5

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 1998–2009

**Gráfico P.1** Evolución de las tasas de pobreza de los hogares según sexo de su jefatura (1996–2009)



**Cuadro P.3** Hogares en pobreza extrema y relativa por sexo de la jefatura (2007–2009)

Año	Total mujeres			Total hombres		
	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza relativa	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza relativa
2007	35.0%	10.5%	24.5%	34.4%	10.9%	23.5%
2008	40.4%	12.8%	29.0%	39.7%	12.4%	27.3%
2009	38.4%	11.4%	27%	37.4%	12.3%	25.1%

Fuente: PNUD 2008b

del mismo. Sin embargo, se puede tomar un nuevo concepto de jefatura de hogar siguiendo la propuesta de Gammage (1998), en donde se considera al jefe o jefa del hogar como la persona del hogar que gana más dinero. El cuadro P.4 muestra la evolución de los hogares en situación de pobreza por sexo y por zona de residencia mediante este criterio. En este cuadro se muestra una discrepancia entre los hogares encabezados por mujeres y los encabezados por hombres, en donde los primeros muestran mayores tasas de pobreza, y se acentúa la brecha principalmente en la zona rural.

Dado que la metodología utilizada para medir la pobreza refiere al nivel de ingresos, parece conveniente examinar las condiciones de mujeres y hombres respecto de su consecución. Los dos aspectos que se examinarán al respecto son las condiciones del mercado de trabajo y la recepción de remesas. Respecto del primer asunto, partimos de lo señalado en el capítulo sobre economía, trabajo y empleo: la creciente participación económica femenina ha tenido lugar en el contexto de unas condiciones desventajosas en el mercado de trabajo. Aunque las tasas de desempleo abierto son más acentuadas en los varones, es necesario observar

**Cuadro P.4** Evolución de hogares en situación de pobreza por sexo de la jefatura y por zona de residencia (2008)

Sexo de la jefatura	Total			Urbano			Rural		
	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza relativa	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza relativa	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza relativa
Mujeres	39.5%	11.6%	27.8%	35.3%	9.3%	26.0%	49.0%	16.9%	32.1%
Hombres	38.5%	11.7%	26.9%	34.5%	9.2%	25.3%	46.8%	16.6%	30.2%

Nota: Se otorgó la jefatura a la persona con ingresos laborales más altos en el hogar. Se excluyen los hogares en los que ningún miembro reportó ingresos

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2008



la situación de subempleo, que es apreciablemente desventajosa para las mujeres: en el 2009 la tasa de subempleo era de 47.3% para las mujeres y 42.2% para los hombres. Cuando se evalúa la subutilización total de la fuerza de trabajo (desempleo más subempleo), la tasa para las mujeres es de 52.2%, mientras que es del 51.1% para los hombres.

Otra dimensión de las condiciones del empleo y la generación de ingresos se refiere a las diferencias salariales por sexo. Como se describe en el capítulo de empleo, la brecha todavía es apreciable, por cuanto en el 2009 el salario promedio femenino era un 81.4% del salario promedio masculino.

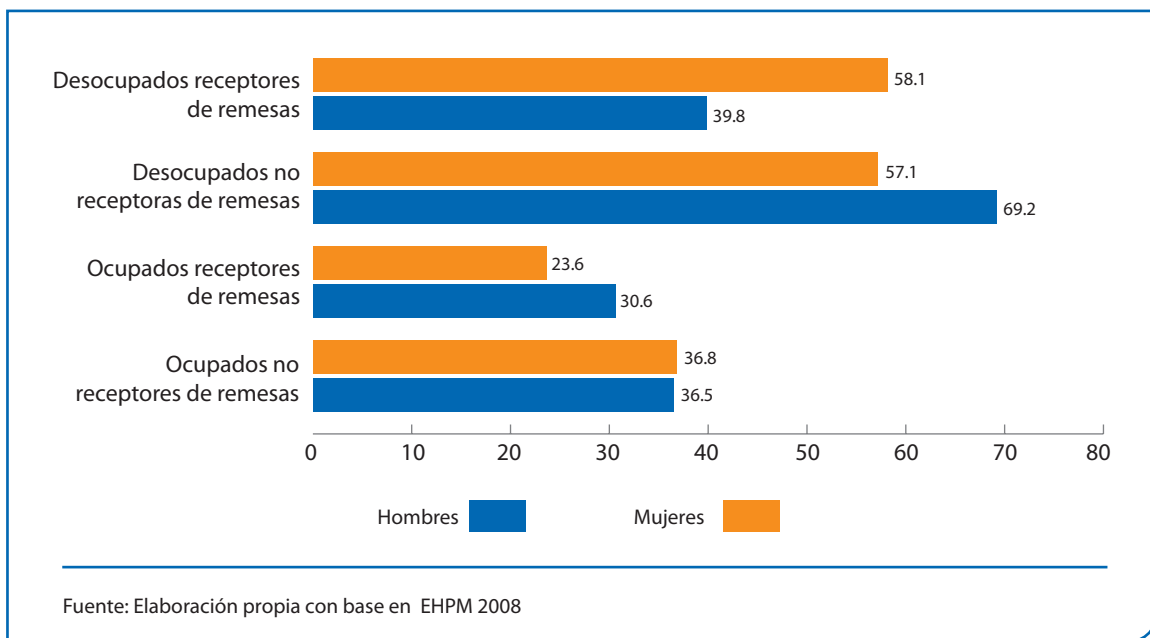
Tomando en cuenta estas condiciones generales, puede analizarse el cruce entre nivel de pobreza y condición de actividad económica. Así, para 2009, si bien el nivel de pobreza para

el conjunto de la población es del 43.5%, esa cifra es más reducida cuando se trata de la PEA, donde se encuentran en esa condición el 35.3% del total, que cuando se trata de la PEI, donde esa proporción asciende ligeramente hasta el 47.1% (cuadro P.5). Por otra parte, al interior de la PEA la proporción de pobres es mucho más alta entre los desocupados (58.1%) que entre los ocupados (33.6%), como era de esperar.

Al realizar una desagregación entre hombres y mujeres se encuentra que la proporción de pobres de la PEA masculina es del 39.3%, y de 29.6% en la PEA femenina. La proporción de pobres de la PEI masculina es de 41.8%, y esa cifra es del 49.5% en la PEI femenina.

Nótese también, según el gráfico P.2, el importante rol que tienen las remesas en la reducción de la pobreza de las personas ocupadas,

**Gráfico P. 2** Población pobre por sexo según condición de actividad económica y recepción de remesas (En porcentaje, 2008)



**Cuadro P.5** Condición de pobreza por sexo según calidad del empleo (2009)

	Ambos Sexos			Mujeres			Hombres		
	Pob. Ext.	Pob. Rel.	No Pob.	Pob. Ext.	Pob. Rel.	No Pob.	Pob. Ext.	Pob. Rel.	No Pob.
Trabajo decente	0.3	6.0	93.7	0.1	3.4	96.5	0.4	7.8	91.8
Ocupados plenos	7.6	26.5	66.0	6.4	23.2	70.4	8.3	28.7	63.0
Subempleo	16.8	31.2	52.1	10.7	29.4	59.8	21.4	32.5	46.1
Desempleo	23.0	35.1	41.9	15.9	35.1	49.0	25.7	35.1	39.2

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2009

tanto hombres como mujeres. Sin embargo, en el grupo de las personas desocupadas esta situación no es pareja entre hombres y mujeres, pues los primeros disminuyen más su pobreza cuando reciben remesas que las últimas. Esto refleja probablemente una condición más precaria de las mujeres desocupadas comparativamente a los desocupados, ya que ellas, aun recibiendo remesas, no alcanzan a saltar la línea de la pobreza. También este análisis presenta evidencia de que la ocupación juega un papel fundamental en la reducción de la pobreza de las mujeres más que las remesas.

Esa relación inversa entre pobreza y actividad económica se acentúa cuando se observa la calidad del empleo en términos más amplios. Así, en el año 2009, entre las personas que tenían un empleo decente apenas había pobreza (solo un 6.3% eran pobres), mientras que esa cifra aumentaba a cerca del 34% entre los ocupados plenos, y a casi de la mitad entre las personas ocupadas pero en condiciones de subempleo, proporción que llegaba al 54% entre los desempleados. Tal relación se agudiza en el caso de las mujeres, cuyas cifras de pobreza son menores cuando alcanzan un nivel de empleo decente (3.5% frente al 8.2%

de los hombres) y así sucede en el resto de los niveles de ocupación, sobre todo en cuanto a la población femenina subempleada, donde la proporción de pobres es del 40.1%, mientras esa cifra se eleva al 53.9% en el caso de los hombres. Es decir, todo indica que las mujeres presentan un nivel menor de pobreza que los hombres en cuanto tienen algún nivel de actividad y ocupación, y que esa pobreza se reduce más entre las mujeres conforme el tipo de ocupación es de mayor calidad (cuadro P.5).

La información proporcionada por la EHPM permite detectar en qué ramas de la actividad económica hay mayor concentración de pobreza y cómo se distingue esa situación entre mujeres y hombres. Así, en el 2009, la pobreza es mayor en la agricultura (59.6% de los ocupados son pobres), otros servicios (47.8%), la pesca (34.7%) y la construcción (34.4%); mientras que hay menos pobres en la enseñanza (4.7%), en actividades de salud y asistencia social (5.3%) y en las actividades profesionales y científicas (5.5%).

La desagregación por sexo indica que las ramas donde se concentran mayores tasas de pobreza en el caso de las mujeres son explo-

tación de minas y canteras (100%), agricultura, ganadería, caza y silvicultura (52.9%), otros servicios (52.1%) y hogares con servicio doméstico (35.4%). En el caso de los hombres, las ramas donde se encuentran mayores tasas de pobreza son la agricultura (60.2%), otros servicios (40.8%), servicios administrativos

(36.8%) y la construcción (35.2%). Las ramas en las que las mujeres presentan menores tasas de pobreza son suministro de electricidad, gas y agua (0%), actividades financieras y de seguros (1.7%), y transporte y almacenamiento (2.7%); en el caso de los hombres, son las ramas de actividades financieras (4.1%), ense-

**Cuadro P.6** *Ocupados en condición de pobreza por sexo según rama de actividad económica (2009)*

Rama de actividad económica	Total	Hombres	Mujeres
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	59.6	60.2	52.9
Pesca y acuicultura	34.7	33.9	42.9
Explotación de minas y canteras	22.3	18.8	100.0
Industria manufacturera	31.7	30.1	33.4
Suministro de electricidad, gas y agua	11.2	11.8	0.0
Construcción	34.4	35.2	2.1
Comercio al por mayor y menor	26.2	25.3	26.9
Transporte y almacenamiento	24.4	25.5	2.7
Alojamiento y servicios de comidas	27.2	17.4	29.7
Información y comunicaciones	12.4	13.8	7.1
Actividades financieras y de seguros	2.8	4.1	1.7
Actividades inmobiliarias	10.0	12.1	5.3
Actividades profesionales y científicas	5.5	6.4	4.0
Servicios administrativos	32.0	36.8	9.9
Administración pública y defensa	8.3	10.3	2.8
Enseñanza	4.7	5.6	4.3
Salud y asistencia social	5.3	7.6	4.1
Entretenimiento y recreativas	29.9	33.0	17.6
Otros servicios	47.8	40.8	52.1
Hogares con servicio doméstico	35.2	33.4	35.4
Otros	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>33.6</b>	<b>37.2</b>	<b>28.5</b>

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2009

ñanza, y actividades profesionales y científicas (5.6% y 6.4%, respectivamente) (cuadro P.6).

Cuando se quiere observar la relación entre pobreza e informalidad del empleo, la EHPM ofrece datos confiables para la zona urbana. Como era de esperar, hay mayor nivel de pobreza entre los ocupados en el sector informal que en sus homólogos del sector formal: en el 2009, el nivel de pobreza del sector informal era de más del doble que en el sector formal (38.7% frente al 17.8%) (cuadro P.7).

Cuando se observa la relación entre pobreza y población que adquirió un nivel educativo más alto puede apreciarse la estrecha relación existente entre nivel socioeconómico y nivel educativo. En efecto, la pobreza apenas afecta a la población que ha conseguido un título universitario (solo un 2.2% son pobres) y afecta más a quienes han obtenido un título de ba-

chiller (22.6%). Importa destacar que las cifras son muy similares al respecto entre mujeres y hombres (cuadro P.8).

El otro elemento importante respecto a las fuentes de ingreso refiere a la recepción de remesas desde el extranjero. Como puede verse en el capítulo sobre migración, la proporción de hogares dirigidos por mujeres que reciben remesas es superior a la de los hogares dirigidos por hombres. En el año 2007, cuando la dimensión de remesas fue mayor, la proporción de hogares con jefatura femenina que recibían remesas era del 36.4%, mientras que esa cifra era del 21.4% para los hogares con jefatura masculina. Cuando el envío de remesas se contrajo en el 2008, los hogares dirigidos por mujeres resistieron mejor la contracción y se mantuvieron en un 35.9%, cuando los hogares con jefatura masculina descendieron al 18.5% (DIGESTYC, 2008b; 2009a).

**Cuadro P.7** *Ocupados del área urbana por condición de pobreza según sexo y sector de ocupación (2009)*

	Pobreza extrema	Pobreza total
Sector formal	2.8	17.8
Sector informal	11.4	38.7
<b>Total</b>	<b>7.2</b>	<b>28.5</b>
<b>Hombres</b>		
Sector formal	3.6	21.5
Sector informal	13.1	41.9
Total hombres	7.9	30.8
<b>Mujeres</b>		
Sector formal	1.5	12.0
Sector informal	9.8	35.7
Total mujeres	6.3	25.7

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2009

**Cuadro P.8** Población por título o diploma obtenido según sexo y condición de pobreza (2008)

Sexo y condición de pobreza	Total	Bachiller	Título universitario
<b>Ambos sexos</b>			
Total	864,352	608,281	157,509
Pobreza	17.0	22.6	2.2
Pobreza extrema	2.7	3.7	0.1
Pobreza relativa	14.3	18.9	2.1
No pobre	83.0	77.4	97.8
<b>Hombres</b>			
Total	407,160	284,239	78,759
Pobreza	17.0	22.5	2.3
Pobreza extrema	2.4	3.4	0.0
Pobreza relativa	14.6	19.1	2.3
No pobre	83.0	77.5	97.7
<b>Mujeres</b>			
Total	457,192	324,042	78,750
Pobreza	16.9	22.7	2.0
Pobreza extrema	2.9	4.0	0.1
Pobreza relativa	14.0	18.7	1.9
No pobre	83.1	77.3	98.0

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2008

Al cruzar la situación de pobreza y recepción de remesas de los hogares se encuentra que al 2009 los hogares con jefatura femenina que recibían remesas presentaban una tasa de pobreza de 29.4%, mientras que los hogares con jefatura masculina tenían una tasa de pobreza de alrededor del 27% (cuadro P.9). Dentro del grupo de no receptores de remesas, las tasas de pobreza de hogares con jefatura femenina ronda el 44%, mientras que en el caso de aquellos con jefatura masculina

alcanza un 35%. Esto de cierta manera muestra el rol que tienen las remesas en la atenuación de la pobreza.

Existe información disponible sobre la cantidad del monto enviado como remesa y la condición de pobreza de los hogares que la reciben. Como puede observarse, casi la mitad del total de hogares receptores de remesas reciben cantidades pequeñas, que apenas superan los US\$100 mensuales; pero son

**Cuadro P.9** Hogares receptores de remesas por sexo del jefe de hogar según condición de pobreza (2009)

	Receptores			No receptores		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Pobreza total	27.0	29.4	28.6	35.0	44.1	40.2
Pobreza extrema	6.8	5.9	6.2	12.3	14.5	13.6
Pobreza relativa	20.2	23.6	22.4	22.6	29.6	26.7
No pobres	73.0	70.6	71.4	65.0	55.9	59.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2009

los hogares pobres los que reciben en mayor medida esa cantidad: en 2008, recibieron ese monto el 64.1% de los hogares pobres y el 43.9% de los no pobres. En el sentido opuesto, los montos más altos (de US\$457 en adelante) son recibidos por los hogares que no se encuentran en situación de pobreza. En suma, hay consistencia entre la dimensión del monto recibido y el nivel de pobreza. Además, existe otro elemento que afecta más a los hogares dirigidos por hombres que a los dirigidos por mujeres: en el 2008 la proporción de hogares masculinos que recibían el monto menor de remesas era del 57.9%, mientras esa cifra era menor (42.5%) entre los hogares dirigidos por mujeres (gráfico P.3).

### 5.3 Principales desafíos en pobreza y género

En conclusión, el examen de la evolución de las condiciones de pobreza muestra que mientras se mantuvo la tendencia a la reducción general de la pobreza en el país, las mujeres consiguieron disminuir sus niveles de pobreza a un ritmo ligeramente mayor que los hombres, pero cuando la tendencia se invirtió (como

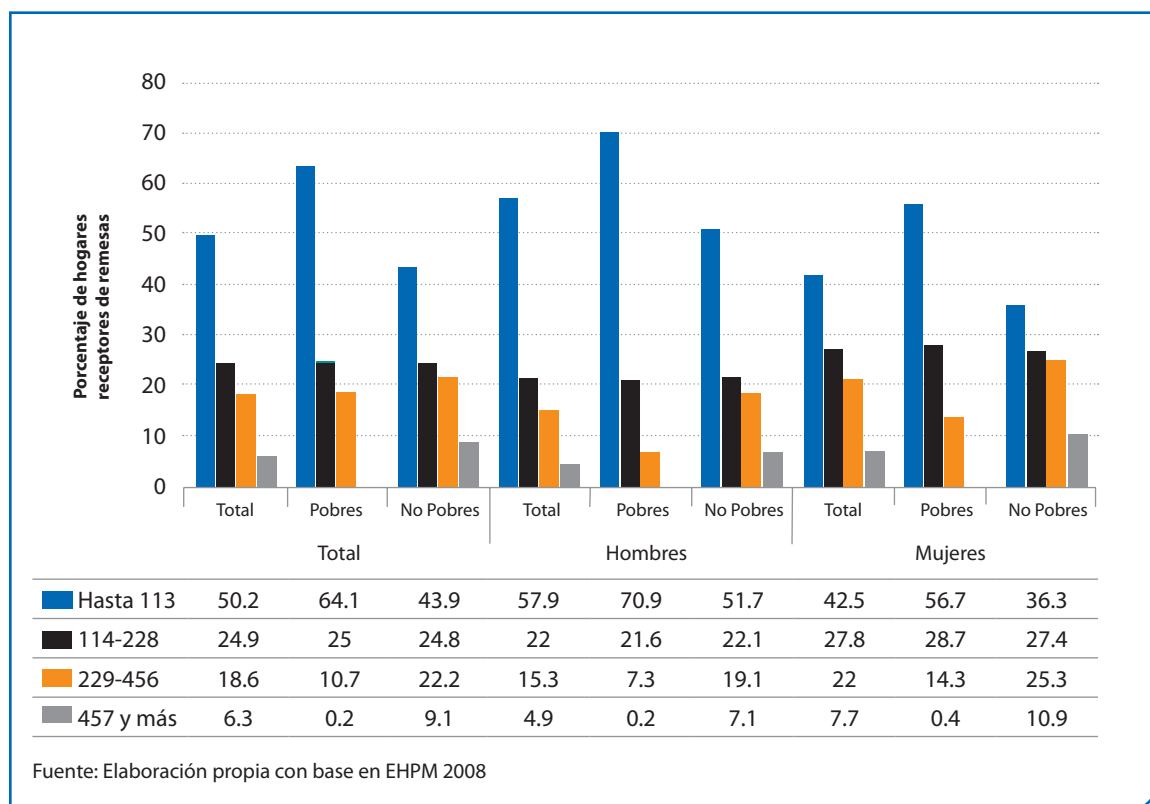
producto de la crisis financiera mundial) son las mujeres las que están siendo ligeramente más afectadas que los hombres.

Dado que la metodología para medir los niveles de pobreza que utiliza la DIGESTYC refiere fundamentalmente al nivel de ingresos, cuando se estudian las fuentes de generación de los mismos se aprecia que las mujeres tienen peores condiciones de empleo y menos masa salarial promedio, pero reciben remesas en mayor cantidad que los hombres, sobre todo cuando dirigen sus hogares en El Salvador.

En este sentido, entre los principales desafíos en este tema destacan:

1. Desarrollar instrumentos de medición de la pobreza con un enfoque de género y multidimensional, en el que las unidades de análisis sean las y los individuos al interior del hogar, e incluya temáticas clave para las desigualdades de género como el uso del tiempo y la propiedad de activos, entre otros.
2. Generar un sistema de información sobre pobreza que permita reconocer las especificidades de la misma en distintos grupos,

**Gráfico P.3** Hogares receptores de remesas por sexo del jefe de hogar y condición de pobreza según tramo de remesa mensual recibida en dólares (2008)



- donde se considere género, jefatura del hogar, área de residencia, grupos de edad y discapacidad, entre otros.
- Promover una estrategia, una política integral, unos planes y programas de combate a la pobreza y exclusión social con enfoque de género que tengan como objetivo el acceso a recursos productivos y empleo como medio de salida de la pobreza, en particular para las mujeres que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad. Estos deben considerar un incremento de la inversión social y una gestión integrada eficiente y efectiva de la acción pública. Cabe mencionar que el enfoque de estos esfuerzos no debe basarse en planteamientos tradicionales, en los

- que las mujeres son consideradas principalmente en su rol reproductivo.
- Aprovechar la mayor recepción de las remesas por parte de las mujeres para promover procesos de capitalización y emprendedurismo con el propósito de construir su autonomía económica y paulatinamente romper su dependencia de las remesas como factor de reducción de su pobreza. Esto en virtud de que las remesas son fuentes de ingresos cuya estabilidad depende de distintos factores políticos, económicos y familiares, además de los costos sociales y emocionales implicados en la emigración de mujeres y hombres salvadoreños en la búsqueda de dichos ingresos.





## 6. Educación y género

### Introducción

Desde que el derecho a la educación adquirió una dimensión universal, consignado en los textos constitucionales de los países así como en instrumentos internacionales y pasó a formar parte indispensable de la acción pública, el estado educativo de las poblaciones ha cambiado radicalmente, si bien esto ha sido con un ritmo notablemente distinto en las diferentes regiones del planeta, además de que ha actuado en relación con factores diferenciales, entre los que destacan las relaciones de género.

En América Latina ese cambio ha tenido lugar fundamentalmente durante el pasado siglo, ya que en el siglo anterior (XIX) la educación era básicamente un privilegio de las élites. Desde que los Estados impulsaron el derecho universal a la educación, indicadores básicos como la tasa de analfabetismo han variado radicalmente, y han pasado de afectar al 80% de la población (como sucedía en el primer cuarto del pasado siglo) a la situación opuesta, cuando en los años ochenta ya era el 80% de la población la que se encontraba alfabetizada. Sin embargo, también se aprecian en la región situaciones educativas muy dispares: mientras que Argentina, Uruguay, Cuba y Costa Rica presentan indicadores educativos superiores al promedio de los países europeos, Guatemala, Haití, Bolivia y Honduras tienen niveles de alfabetización semejantes a los que tenían esos países mencionados hace cincuenta años (OEI, 1994).

Estos avances y diferencias se entrelazan con las desigualdades existentes entre mujeres y hombres de la región. Y si bien «es un hecho ampliamente reconocido que la expansión

del sistema de educación formal benefició particularmente a las mujeres y, complementariamente, que el cambio más evidente en su condición social se expresa en su acceso masivo a la educación» (OEI, 1994), también es cierto que todavía hay brechas importantes en los países de peor situación educativa (como en Guatemala o Bolivia), y que todavía pueden apreciarse diferencias por sexo independientemente del nivel educativo medio, como sucede con México y Perú (donde las desigualdades son notables); mientras en países como Panamá o Venezuela, también de nivel educativo medio, los indicadores básicos son ya mejores para las mujeres que para los hombres.

En términos regionales puede afirmarse que, si bien los problemas educativos más graves (analfabetismo, cobertura de educación primaria) ya se encuentran en vías de superación, una apreciable cantidad de países latinoamericanos todavía muestran agudas carencias en cuanto a la cobertura de la educación preprimaria, así como de la secundaria y de la superior. Por otra parte, las exigencias del proceso de globalización obliga a enfrentar un problema acuciante en términos de competencia para América Latina: el incremento de la calidad de la educación.

En este contexto, el análisis de género del proceso educativo indica que, si bien las mujeres han avanzado considerablemente en su acceso a la educación y muestran mejores desempeños en el ámbito formal, el incremento de la calidad de la educación implica considerar incluir la socialización de género en el proceso educativo (currícula oculta) en relación con algunos problemas considerables, como por ejemplo la reproducción de estereotipos de género tanto dentro de las aulas como en las actividades educativas extracurriculares.

## 6.1 La situación educativa en El Salvador

En el contexto latinoamericano, El Salvador es uno de los países cuyas difíciles condiciones educativas mejoraron lentamente hasta en los años setenta, y a partir de entonces aceleraron apreciablemente su avance. Así, la tasa de analfabetismo nacional entre las personas mayores de 15 años, pasó de 60.6% en 1950 al 42.9% en 1971, para descender pronunciadamente al 17.8%, según el censo del 2007 (cuadro E.1).

Esa mejora de la situación educativa desde la década de los setenta se aprecia tanto en cifras relativas como absolutas, algo que se refleja al comparar los datos censales entre 1992 y 2007, período en el que la cantidad de población analfabeta se reduce en más de 130 mil personas (cuadro E.2). Ahora bien, esa

reducción no presenta la misma forma en el campo que en las ciudades. En efecto, mientras que en el campo se reduce claramente el número de personas analfabetas, esta cifra todavía se incrementa en las ciudades como producto de la urbanización, lo cual refleja la migración hacia las ciudades de personas que, en su mayoría, padecen analfabetismo. Ahora bien, la comparación de las tasas muestra que el problema sigue siendo mayor en las zonas rurales, donde la tasa general es del 29.3% en el 2007, mientras que es del 12% en las zonas urbanas en ese mismo año.

De esta forma, el panorama general de la situación educativa en El Salvador refleja un avance apreciable en sus indicadores básicos, tanto respecto de la reducción del analfabetismo como de la cobertura neta de educación primaria, que supera el 95% de los niños y niñas en edades escolares. Sin em-

**Cuadro E.1** Evolución de la tasas de analfabetismo por sexo y área de residencia (1950–2007)

Año	Año	Total			Urbano			Rural		
		Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
1950	10 años y más	59.7	56.4	62.8	33.6	27.1	39.0	75.7	72.3	79.4
	15 años y más	60.6	57.6	64.5	35.0	28.1	41.1	78.3	74.0	82.2
1961	10 años y más	49.2	45.2	53.0	26.8	20.2	32.3	64.2	60.1	68.5
	15 años y más	51.0	46.1	55.5	28.8	21.0	35.0	66.3	61.3	71.5
1971	10 años y más	40.3	37.3	43.1	19.8	14.8	24.0	55.3	52.2	56.9
	15 años y más	42.9	39.2	46.4	21.8	15.9	26.7	59.0	55.1	60.8
1992	10 años y más	23.9	21.3	26.3	13.1	9.9	15.8	36.0	33.2	38.8
	15 años y más	25.9	22.6	28.7	14.4	10.7	17.5	39.4	35.8	42.9
2007	10 años y más	16.0	13.5	18.1	10.7	8.1	13.0	25.2	22.7	27.6
	15 años y más	17.8	15.1	20.3	12.0	8.9	14.4	29.3	26.3	32.1

Nota: H=Hombres; M=Mujeres

Fuente: Elaboración propia con base en el *Censo de Población y Vivienda 2007*

**Cuadro E.2** Evolución de la población analfabeta de 15 años y más, según sexo y zona de residencia (1992 y 2007)

Año	Total			Urbano			Rural		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
<b>1992</b>									
Abs	812,793	333,281	477,441	244,986	82,708	162,456	566,161	251,216	315,416
%	100	41.0	58.9	100	33.7	66.2	100	44.3	55.6
<b>2007</b>									
Abs	682,399	261,462	420,937	295,996	98,507	197,489	386,403	162,955	223,448
%	100	38.3	61.7	100	33.3	66.7	100	42.2	57.8

Nota: H=Hombres; M=Mujeres

Fuente: Elaboración propia con base en el *Censo de Población y Vivienda 2007*

bargo, presenta baja cobertura en educación preprimaria, así como en los niveles secundario y superior, como se verá en los siguientes apartados.

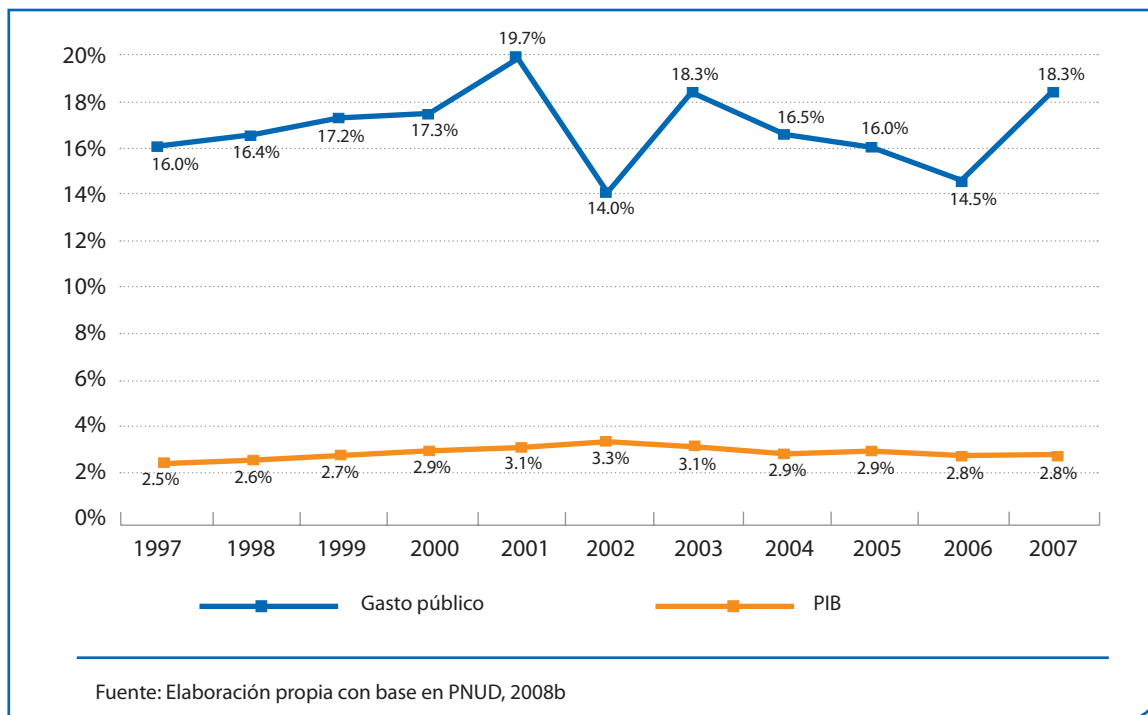
Según el Ministerio de Educación (MINED), solo la mitad de los niños y niñas que podrían asistir a la educación parvularia lo hacen, y la educación previa (hasta tres años) es mínima (asiste nada más el 2%). De igual forma, la cobertura en educación secundaria se sitúa en torno a la mitad de los adolescentes y jóvenes de ambos sexos (cuadro E.9), y esa cifra es aun menor (24%) en cuanto a la cobertura de educación superior.

Las deficiencias del sistema educativo tienen una base fundamental en un nivel insuficiente de recursos financieros. La inversión en educación no ha superado el 3.5% del PIB en los últimos 15 años (hasta el año 2007) y presenta oscilaciones apreciables: en el año 2000 era de 2.9%, de donde ascendió al 3.3% en el 2002 para luego descender nuevamente hasta el 2.8% en el 2007. Ello significa una

proporción del gasto público en torno al 16% con oscilaciones entre el 14 y el 19.7% en ese mismo período (gráfico E.1). Según el MINED, los problemas estructurales que inducen la baja calidad de la educación refieren a la débil motivación de los recursos humanos, la reestructuración del modelo educativo y la falta de recursos técnicos actualizados (Sánchez Cerén, 2009).

El resultado de estas debilidades estructurales conduce a una estructura educativa de la población poco equitativa. En efecto, El Salvador muestra una pirámide educativa muy pronunciada, compuesta por una ancha base que no ha conseguido superar la primaria (en torno al 63%), al interior de la cual todavía hay una preocupante proporción (22%) sin instrucción, sobre la cual se levanta un tronco débil de quienes poseen secundaria, cerca del 30%, y una exigua proporción de población que obtiene estudios superiores: solo en torno al 6%. Hay que subrayar la fuerte brecha existente entre la población urbana y la población rural, en la cual solo un 20% obtiene estudios

**Gráfico E.1** Evolución del gasto en educación como porcentaje del gasto público y del PIB (1997–2007)



secundarios y menos de un 1% estudios superiores (cuadro E.3).

Esa estructura inequitativa es más pronunciada por condición socioeconómica y por grupos étnicos. Así, cuando se comparan los niveles educativos adquiridos según sectores étnicos de la población se aprecia que la población blanca tiene el nivel educativo más elevado, seguido de la población mestiza y a una considerable distancia de la población indígena.

Según el censo del 2007, la población blanca muestra un 14.5% que no asistió a la educación parvularia o primaria y un 10% que llegó a estudios universitarios; mientras esas cifras son en la población mestiza del 18.2% y el 4.6% respectivamente. Entre la población que se declara indígena, un 26.4% no ha asistido a

la educación parvularia o primaria, y solo un 3.3% accede a los estudios superiores.

## 6.2 Panorama educativo desde una perspectiva de género

El avance que han protagonizado las mujeres en la educación formal de América Latina presenta un ritmo comparativamente lento en El Salvador. De esta forma, los indicadores básicos todavía muestran una ligera desventaja respecto de los que presentan los hombres.

Así, las mujeres padecen de analfabetismo en mayor medida: según los datos censales para 2007, la tasa de analfabetismo era del 20.3% para ellas, y del 15.1% para los hombres (mientras los censos de países vecinos como

**Cuadro E.3** Evolución del nivel educativo de la población (1950, 1971 y 2007)

Nivel de instrucción	Total			Urbano			Rural		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
<b>1950*</b>									
Sin instrucción	63.0	60.5	65.3	38.1	32.1	42.9	78.3	75.8	80.9
Primaria	33.9	35.9	31.9	54.4	58.7	50.9	21.3	23.7	18.8
Secundaria	2.8	3.0	2.7	6.7	7.6	6.1	0.4	0.4	0.3
Universitaria	0.3	0.6	0.1	0.8	1.6	1.0	0.0	0.1	0.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>1971*</b>									
Sin instrucción	48.3	46.7	49.9	27.8	24.4	30.9	62.7	61.0	64.5
Primaria	43.9	45.0	42.9	55.5	57.0	54.1	35.9	37.4	34.3
Secundaria	6.5	6.6	6.4	14.1	15.1	13.2	1.1	1.3	1.0
Universitaria	0.6	1.0	0.3	1.4	2.4	0.6	0.0	0.0	0.0
Otra	0.7	0.7	0.6	1.2	1.1	1.2	0.3	0.3	0.2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>2007**</b>									
Sin instrucción	21.7	20.3	23.0	16.7	15.0	18.1	30.3	28.8	31.7
Primaria	41.6	42.0	41.2	37.3	37.3	37.3	48.8	49.5	48.2
Secundaria	29.6	30.6	28.8	35.5	36.7	34.4	19.7	20.6	18.8
Universitaria	5.9	6.0	5.8	8.9	9.3	8.6	0.8	0.7	0.9
Otra	1.2	1.1	1.2	1.6	1.7	1.6	0.4	0.4	0.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
* Población de 6 y más años. ** Población de 5 y más años									
Nota: H=Hombres; M=Mujeres									
Fuente: Censo de Población y Vivienda 2007									

Nicaragua y Honduras reflejan que el analfabetismo ya presenta tasas iguales o menores para las mujeres). Además, la evolución respecto al censo de 1992 tampoco les ha sido favorable en términos comparados, puesto que se ha reducido en una medida ligeramente menor que la de los hombres, lo cual se refleja en la composición por sexo de la población analfabeta (cuadros E.1 y E.2).

Es decir, pese a que el analfabetismo se ha reducido en ambos sexos, las mujeres eran el 58.9% del total de analfabetos en 1992, y esa cifra ascendió al 61.7% en el 2007. Esa proporción de analfabetismo femenino es mayor en las ciudades que en el campo, por un conjunto de factores asociados, entre los que cuenta el hecho de que las mujeres residen en una medida ligeramente superior en

las zonas urbanas que los hombres. Así, en el 2007 las mujeres representaban el 66.7% de la población analfabeta urbana, cifra que desciende al 57.8% en las zonas rurales (cuadros E.1 y E.2).

Importa señalar que, de todas formas, el cambio favorable a las mujeres se muestra en las generaciones más jóvenes. En este sentido, cuando se examina la tasa de analfabetismo por sexo y grupos de edad puede apreciarse que las tasas de analfabetismo son ya menores para las mujeres hasta la edad de 20 años, ligeramente superiores hasta los 30 años y sensiblemente superiores a partir de esa edad (cuadro E.4).

Mujeres y hombres comparten de forma similar la matrícula parvularia tanto en el sector

público como en el privado, aunque siempre se destaca que la cobertura matricular alcanza únicamente en torno a la mitad de los niños y niñas en las edades correspondientes. Así, en la serie disponible en el MINED, entre 1998 y el 2008, se mantiene la proporción de mujeres en torno al 50% (gráfico E.2).

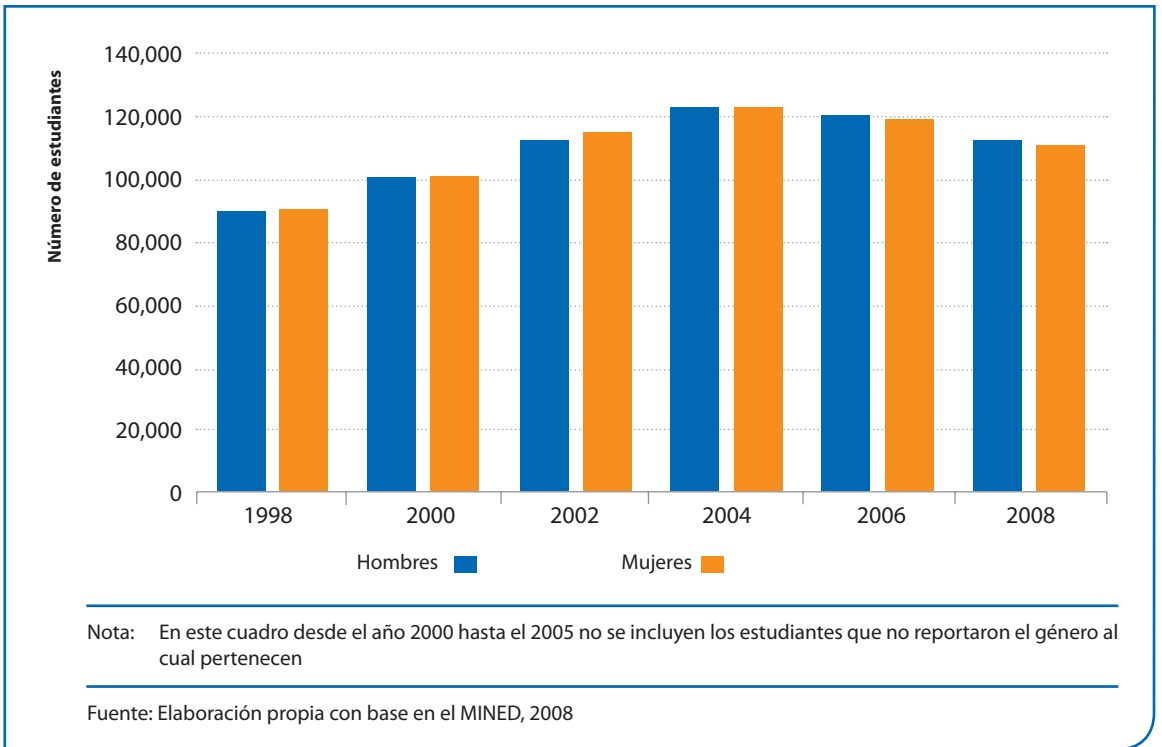
En la enseñanza primaria, al examinar la composición por sexo de la matrícula, se aprecia que los hombres representan el 52% de dicha matrícula, pero ello está condicionado por el hecho demográfico de que la proporción de hombres a esas edades es ligeramente superior (gráfico E.3). Sin embargo, las tasas de cobertura son similares para ambos sexos, aunque van aumentando levemente a favor de las mujeres, cuya tasa neta era en el 2008 del 96%,

**Cuadro E.4** Tasas de analfabetismo de la población por sexo y área de residencia, según grupo de edad (2007)

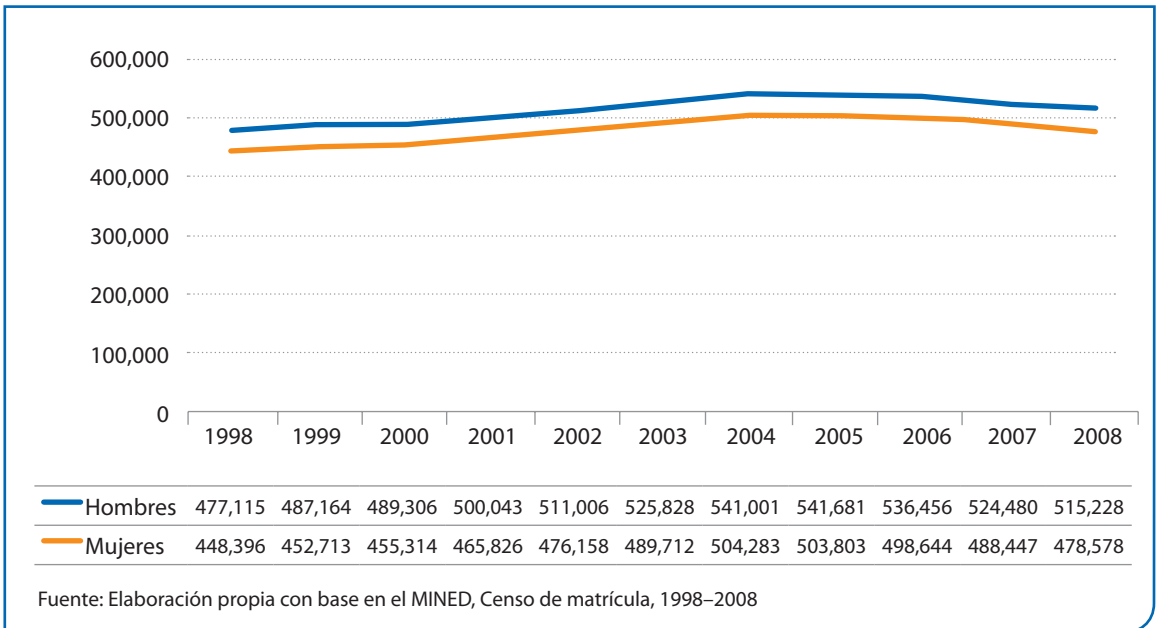
Edades	Total	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural
10-14	5.1	5.7	4.4	3.4	7.4
15-19	5.4	5.9	4.9	3.3	8.6
20-24	7.7	6.1	7.5	4.7	13.3
25-29	10.1	9.6	10.5	5.9	18.6
30-34	12.3	11.0	13.3	7.1	23.3
35-39	15.4	12.8	17.4	8.9	29.4
40-44	18.6	14.8	21.6	11.2	35.2
45-49	22.7	17.5	26.7	13.9	40.9
50-54	25.7	19.7	30.4	16.3	44.5
55-59	29.9	23.2	35.3	19.8	48.8
60-64	35.2	28.4	40.8	24.6	54.0
65-69	40.1	33.0	45.7	29.6	58.4
70-74	46.5	39.6	51.9	35.8	65.2
75-79	51.4	44.7	56.7	40.8	70.3
80-84	53.7	48.3	57.8	43.1	73.4
85 y más	57.6	53.3	60.6	48.4	75.5
<b>Total</b>	<b>16.0</b>	<b>13.5</b>	<b>18.1</b>	<b>10.7</b>	<b>25.2</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el *Censo de Población y Vivienda 2007*

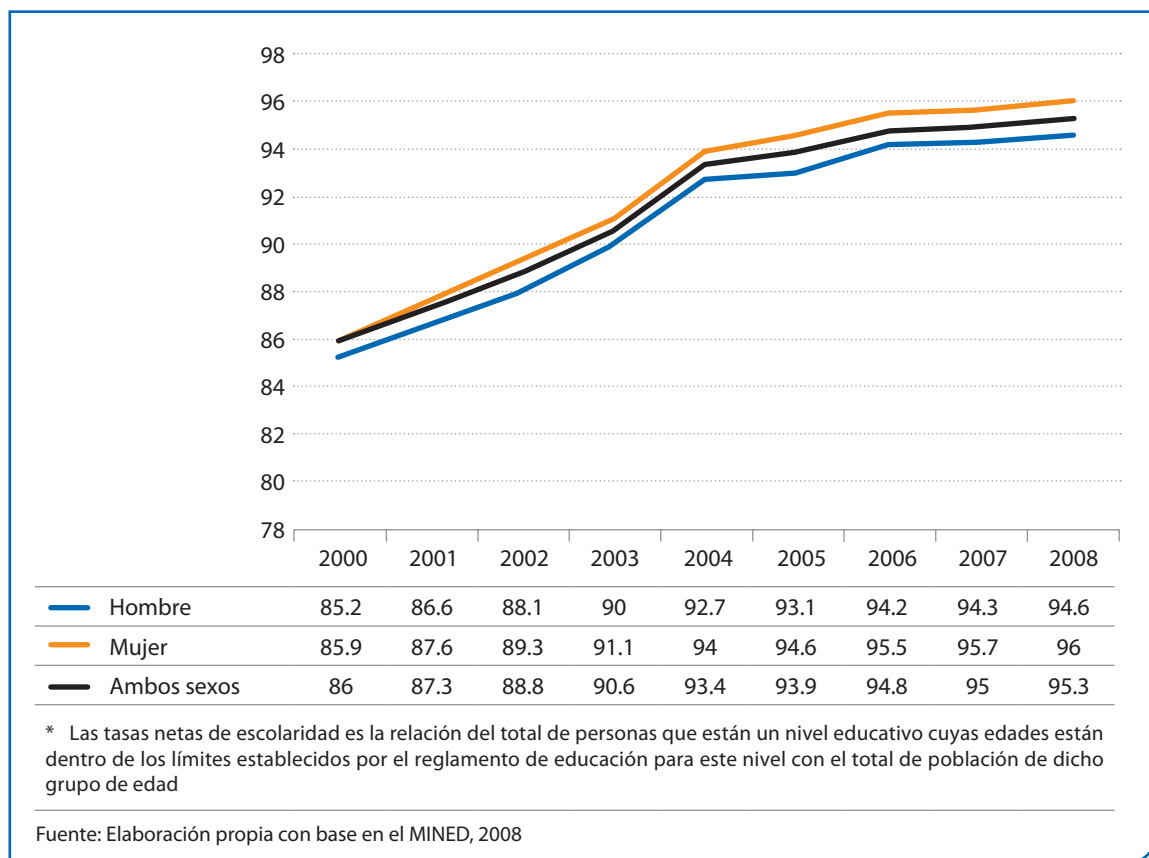
**Gráfico E.2** Evolución de matrícula de educación parvularia (1998–2008)



**Gráfico E.3** Evolución de la matrícula de educación primaria (de 1.º a 6.º grado) por sexo (1998–2008)



**Gráfico E. 4** Evolución de las tasas netas de escolaridad\* de educación primaria por sexo (2000–2008)



mientras esa cifra era del 94.6% en los hombres (gráfico E.4).

Como sucede en la mayoría de los países de América Latina, las mujeres presentan un rendimiento escolar mayor que el de los hombres. Ello se aprecia al observar la composición por sexo del total de repetidores, que se sitúa en torno al 60% de hombres y 40% de mujeres. Esto evoluciona en contra de los hombres: según cifras del MINED, si estos eran el 58.3% de los repetidores en el 2002, esa cifra creció ligeramente al 60.4% en el 2008 (cuadro E.5).

Este comportamiento también se observa en el caso de las cifras de abandono, pero pre-

sentan una evolución algo más pronunciada. Así, si los hombres representaban el 52.6% del total de abandonos en 1998, esa cifra había ascendido al 58.1% en el 2008, mientras que estas cifras corresponden al 47.4% y 41.9% para las mujeres (cuadro E.6).

Cuando se examinan las causas de abandono o repitencia por sexo puede apreciarse una distribución que guarda relación con la construcción de roles de género. Así, la declaración de la población entre 4 y 18 años sobre las causas por las que no asiste a clases muestra apreciable diferencias por sexo: los niños y adolescentes varones acusan la presión por salir al mercado de trabajo, mientras las mujeres



**Cuadro E.5** Evolución de la cantidad de repetidores en primaria por sexo (2002–2008)

Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
2002	40,078	58.3	28,695	41.7	68,773	100
2003	40,126	58.8	28,123	41.2	68,249	100
2004	40,569	59.3	27,846	40.7	68,415	100
2005	39,628	59.9	26,537	40.1	66,165	100
2006	45,821	59.6	31,051	40.4	76,872	100
2007	42,960	60.1	28,510	39.9	71,470	100
2008	36,734	60.4	24,089	39.6	60,823	100

Fuente: Elaboración propia con base en el MINED, 2008

**Cuadro E.6** Evolución de la cantidad de abandonos en primaria por sexo (1998–2008)

Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1998	27,649	52.6	24,899	47.4	52,548	100
1999	28,309	62.5	17,025	37.6	45,334	100
2000	17,370	59.1	11,996	40.9	29,366	100
2001	ND	ND	ND	ND	ND	100
2002	37,363	54.7	31,006	45.4	68,369	100
2003	36,111	55.8	28,753	44.33	64,864	100
2004	ND	ND	ND	ND	ND	100
2005	44,100	59.1	30,554	41.0	74,654	100
2006	34,409	57.6	25,334	42.4	59,743	100
2007	31,163	57.6	22,945	42.4	54,108	100
2008	35,913	58.1	25,891	41.9	61,804	100

Nota: ND = No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el MINED, 2008

de esas mismas edades la presión por adquirir responsabilidades y quehaceres en el hogar. Así, en el año 2008 un 17.1 % de los niños y adolescentes varones no asistieron a clases porque necesitaron trabajar, mientras esa cifra es solo del 4.3% para las mujeres en ese

mismo rango de edades y en el mismo año. Pero esas cifras se invierten respecto de los requerimientos del hogar: para un 21.2% de las mujeres esa es la causa de no asistir a clases, mientras esa cifra es del 2.9% en el caso de los hombres (cuadro E.7).

**Cuadro E.7** Población entre 4 y 18 años que no estudia según sexo, por motivo de no asistencia a clases (2008)

Motivo de no asistir a clases	Total	Hombres		Mujeres		
		Abs.	%	Abs.	%	% M/T
Necesita trabajar	40,626	32,675	17.1	7,951	4.3	19.6
Causas del hogar	44,456	5,590	2.9	38,866	21.2	87.4
Muy caro	88,343	45,620	23.8	42,723	23.3	48.4
Enfermedad /discapacidad	19,168	10,398	5.4	8,770	4.8	45.8
Padres no quieren	67,031	32,932	17.2	34,099	18.6	50.9
No existe escuela*	20,660	10,676	5.6	9,984	5.5	48.3
No le interesa	91,794	52,589	27.5	39,205	21.4	42.7
Repite mucho	2,384	802	0.4	1,582	0.9	66.4
<b>Total</b>	<b>374,462</b>	<b>191,282</b>	<b>100.0</b>	<b>183,180</b>	<b>100.0</b>	—

\* Incluye escuelas no cercanas e inhabilitadas por terremotos

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM 2008

**Cuadro E.9** Evolución de las tasas de escolaridad de secundaria por sexo (1998–2008)

Año	Tasas brutas*		Tasas netas		Globales secundaria	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Tasa bruta	Tasa neta
1998	54.8	53.4	ND	ND	54.1	26.3
1999	57.1	53.9	ND	ND	55.5	ND
2000	57.7	56.1	44.1	42.9	57.2	43.7
2001	59.0	57.8	45.7	44.8	58.6	45.3
2002	61.8	60.5	50.5	50.5	61.2	50.5
2003	64.0	62.9	52.4	52.4	63.5	52.4
2004	65.3	64.7	53.5	53.9	65.0	53.7
2005	65.7	65.7	52.6	54.8	65.7	54.4
2006	64.5	65.6	53.9	55.3	65.0	54.6
2007	63.7	64.9	53.7	55.2	64.3	54.4
2008	63.2	64.1	54.3	55.9	63.7	55.1

\* Las tasas brutas de escolaridad es la relación del total de personas inscritas en un nivel educativo con el total de población cuyas edades están dentro de los límites establecidos por el reglamento de educación para dicho nivel

Nota: ND = No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el MINED, 2008; DIGESTYC, UNFPA y CELADE, 2009

**Cuadro E.8** Evolución de la matrícula de educación secundaria por sexo (1998–2008)

Año	III CICLO					EDUCACIÓN MEDIA				
	Masculino		Femenino		Total Mat.	Masculino		Femenino		Total Mat.
	Mat.	%	Mat.	%		Mat.	%	Mat.	%	
1998	131,757	51.3	124,960	48.7	256,717	67,509	48.5	71,819	51.5	139,328
1999	137,140	51.5	128,980	48.5	266,120	70,767	50.6	69,111	49.4	139,878
2000	138,383	51.3	131,225	48.7	269,608	73,249	48.8	75,810	50.5	150,100
2001	145,832	51.0	140,192	49.0	286,024	73,114	49.1	75,468	50.7	148,935
2002	155,513	51.1	148,883	48.9	304,396	77,573	49.1	80,293	50.8	157,959
2003	163,615	51.0	157,055	49.0	320,670	82097	49.0	85,512	51.0	167,702
2004	168,877	50.9	163,044	49.1	331,921	86641	48.7	91,163	51.3	177,842
2005	171,215	50.8	166,014	49.2	337,344	90445	48.4	95,962	51.4	186,693
2006	171,736	50.5	168,148	49.5	339,884	92368	47.9	100,365	52.1	192,733
2007	174,456	50.6	170,175	49.4	344,631	97025	47.7	106,231	52.3	203,256
2008	181,391	50.7	176,156	49.3	357,547	97470	48.0	105,488	52.0	202,958

Nota 1: según la clasificación internacional CINE 97, la educación secundaria incluye el tercer ciclo de educación básica y la educación media  
 Nota 2: *Mat.* equivale a matrícula

Fuente: Elaboración propia con base en el MINED, 2008

Importa subrayar que las condiciones y decisiones de los padres afectan de forma muy similar a hijos e hijas. La proporción de niños y adolescentes varones que no asisten a clases porque sus padres no quieren es del 17.2%, y esa cifra es del 18.6% en el caso de las niñas y adolescentes mujeres; datos muy similares para la consideración de que estudiar es muy caro como causa de no asistencia a clases (en torno a un 23% para varones y mujeres). Sin embargo, la diferencia es más apreciable cuando refiere a la falta de interés por los estudios como razón de no asistencia a clases: un 27.5% de los niños y adolescentes varones

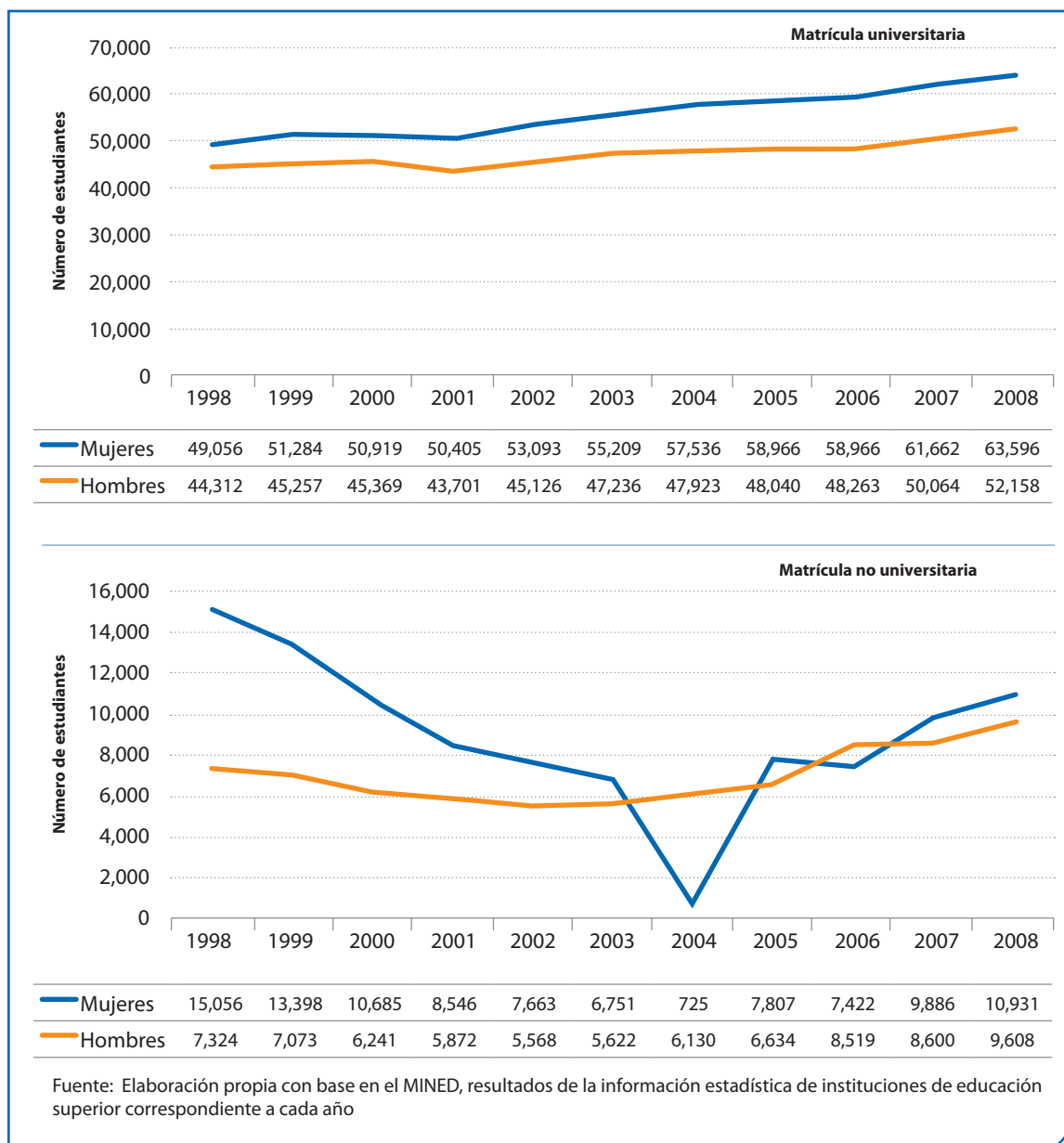
refieren a esa causa, mientras esa cifra es del 21.4% en el caso de las niñas y adolescentes mujeres (cuadro E.7).

Al observar la matrícula de tercer ciclo se aprecia una participación similar entre mujeres y hombres, si bien puede observarse que en la enseñanza media las mujeres han comenzado a aventajar a los hombres: ya son el 52% de la matrícula (cuadro E.8) y presentan una tasa ligeramente superior a la de los hombres (55.9%, frente a 54.3% en 2008) (cuadro E.9).

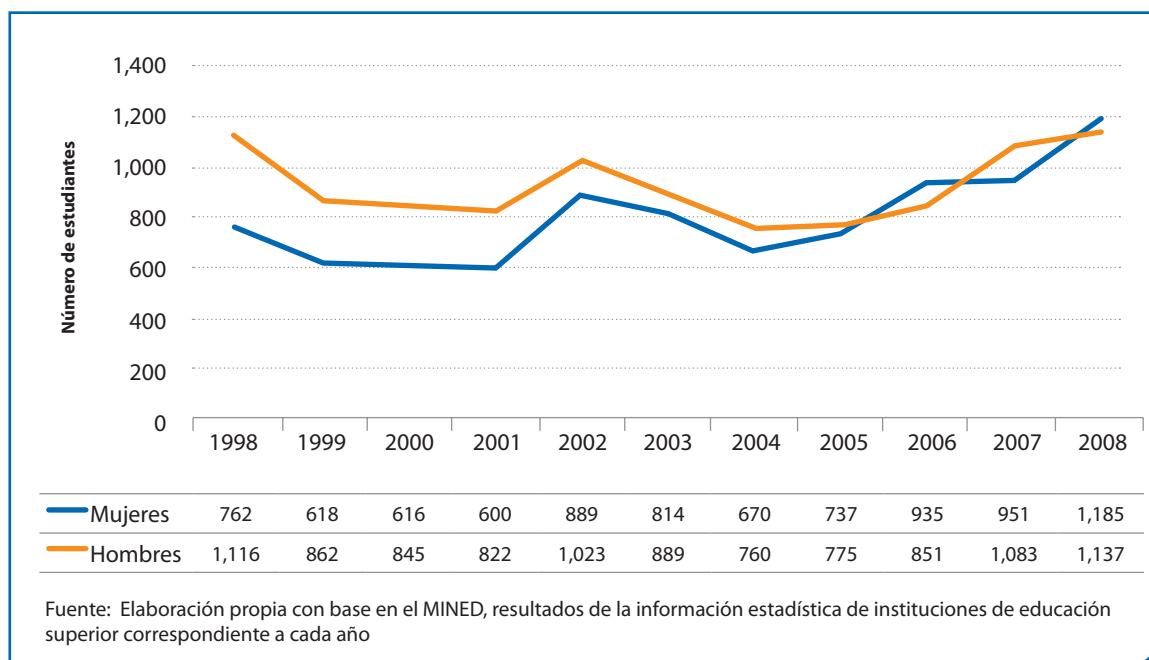
Esta situación se repite en cuanto a los estudios superiores (gráfico E.5). Tanto en la matrícula universitaria como en la no universitaria, las mujeres han pasado en un corto período a ser mayoritarias: según el MINED, en

el año 1998 eran el 52.5% de la matrícula universitaria, y esa cifra se había incrementado al 54.9% en el 2008. Ese cambio es todavía más abrupto en el caso de la matrícula superior en el nivel de postgrado, porque la mujeres eran

**Gráfico E.5** Evolución de la matrícula de educación superior por sexo (1998–2008)



**Gráfico E.6** Evolución de la matrícula de educación superior en postgrado por sexo (1998–2008)



minoritarias en 1998, cuando representaban un 40.6% de esta matrícula, y en el 2008 ya eran ligeramente mayoritarias, al representar un 51% (gráfico E.6).

Estas variaciones en el campo de la matrícula de los distintos niveles educativos implican todavía ligeras diferencias por sexo en cuanto a los niveles de estudio adquiridos, que aún son desfavorables a las mujeres en los niveles básicos de la pirámide y se estrechan en los niveles superiores: todavía en el 2008 un 18% de las mujeres declaraban no tener ningún año de estudio frente a un 13.1% de los hombres. Esa situación se reduce con respecto a los años correspondientes a la enseñanza básica, donde el 53.4% de las mujeres declaran no haber superado ese nivel, mientras esa cifra es del 47.0% en los hombres. Ahora bien, en los años correspondientes a la enseñanza media esas cifras son similares: 19.1% en las muje-

res y 19.3% en los hombres; en tanto que el reducido porcentaje que accede a los estudios superiores es todavía ligeramente superior en los hombres (11.2%) respecto de las mujeres (10.3%) (cuadro E.10).

Al cruzar las variantes por sexo con otros factores diferenciales se aprecian las pronunciadas disparidades que existen entre las mujeres de diferente zona de residencia, nivel socioeconómico o grupo étnico. Así, según los datos censales del 2007, un 34.4% de las mujeres del área urbana tienen estudios secundarios y un 8.6% han alcanzado estudios universitarios, mientras esas cifras para las mujeres rurales desciende al 18.8% y al 0.9% respectivamente. Esa fuerte diferencia también se muestra al comparar las mujeres que se declaran blancas y las que se reconocen indígenas: un 16.5% de las primeras habían alcanzado bachillerato y un 9.5% estudios universitarios, mientras esas

**Cuadro E.10** Población de 15 y más años de edad por sexo según años de estudio aprobados (2000)

Años de estudio	2000			2008		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Ninguno	19.3	16.7	21.6	15.8	13.1	18.0
De 1 a 3	16.5	16.0	17.0	15.4	14.6	15.9
De 4 a 6	20.2	20.6	19.8	18.9	19.3	18.5
De 7 a 9	18.3	19.8	17.0	20.2	22.5	18.3
De 10 a 12	16.2	16.8	15.6	19.1	19.3	19.0
De 13 a más	9.6	10.2	9.1	10.7	11.2	10.3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM 2000-2008

cifras eran del 9.3% y 3.2% para las mujeres indígenas. En este grupo étnico destaca la similitud del nivel educativo que presentan mujeres y hombres, dado que un 9.2% de estos últimos han alcanzado bachillerato y solo un 3.3% realizó estudios universitarios (cuadros E.3 y E.4). Ello es destacable por cuanto en el vecino país de Guatemala las diferencias de nivel educativo entre mujeres y hombres indígenas son considerables.

Cuando se analiza la elección de carrera de mujeres y hombres se advierte que todavía existe algún grado de segmentación por sexo, si bien en un contexto de creciente participación de las mujeres en el conjunto de las carreras de educación superior. Las mujeres son ligeramente mayoritarias en Economía y Administración (58.7%), Ciencias (58.1%), Derecho (57.6%), Humanidades (58%) y Ciencias Sociales (63.2%), y ligeramente minoritarias en Arte y Arquitectura (44.7%). La segmentación se aprecia más en las ramas de Tecnología (27.2) y Agropecuaria (34.4%), donde son claramente minoritarias, y en Salud (72.8%) y Educación (74.3%), donde son notablemente mayoritarias (cuadro E.11).

Este tipo de segmentación se aprecia también cuando se examina la composición por sexo de las personas graduadas según el área de formación. Sin embargo, la proporción de mujeres es mayor entre los graduados que entre la población estudiantil, lo que parece indicar que las mujeres tienen mayor tendencia que los hombres a concluir los estudios superiores. Así, en el 2008 también eran minoritarias en estudios agropecuarios y en la rama tecnológica, y claramente mayoritarias en educación y salud. La variación más importante aparece en Ciencias Sociales, cuya matrícula está formada por un 63% de mujeres, pero estas representan el 73% de los graduados (cuadro E.12).

Un campo importante en el proceso educativo de las personas se refiere a su formación profesional, respecto de la cual existe consenso en el país acerca de la necesidad de un considerable fortalecimiento (PNUD, 2008b). La principal fuente de formación profesional está constituida por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), que impulsa varios programas referidos fundamentalmente a dos ámbitos: la adquisición de habilidades para ejercer una profesión y el

**Cuadro E.11** Matrícula de estudios superiores por sexo según área de formación (2008)

Carrera	Hombres		Mujeres		
	Absoluto	%	Absoluto	%	% M/T
Arte y Arquitectura	2,853	4.5	2,304	3.0	44.7
Economía, Administración y Comercio	14,202	22.6	20,209	26.7	58.7
Salud	6,257	9.9	16,734	22.1	72.8
Ciencias	1,075	1.7	1,490	2.0	58.1
Agropecuaria y Medio Ambiente	1,121	1.8	589	0.8	34.4
Derecho	6,983	11.1	9,496	12.6	57.6
Humanidades	2,019	3.2	2,783	3.7	58.0
Tecnología	22,781	36.2	8,514	11.3	27.2
Educación	3,271	5.2	9,447	12.5	74.3
Ciencias Sociales	2,389	3.8	4,098	5.4	63.2
<b>Total</b>	<b>62,951</b>	<b>100.0</b>	<b>75,664</b>	<b>100.0</b>	<b>54.6</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el MINED, resultados de la información estadística de instituciones de educación superior, 2008

**Cuadro E.12** Personas graduadas en el nivel superior por sexo según área de formación (2008)

Área	Hombres		Mujeres		
	Absoluto	%	Absoluto	%	% M/T
Arte y Arquitectura	173	2.6	200	2.2	53.6
Economía, Administración y Comercio	1,363	20.6	2,156	23.4	61.3
Salud	661	10.0	2,321	25.2	77.8
Ciencias	81	1.2	122	1.3	60.1
Agropecuaria y Medio Ambiente	115	1.7	62	0.7	35.0
Derecho	867	13.1	1,159	12.6	57.2
Humanidades	104	1.6	130	1.4	55.6
Tecnología	2,683	40.6	1,260	13.7	32.0
Educación	392	5.9	1,350	14.7	77.5
Ciencias Sociales	164	2.5	438	4.8	72.8
<b>Total</b>	<b>6,603</b>	<b>100.0</b>	<b>9,198</b>	<b>100.0</b>	<b>58.2</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el MINED, resultados de la información estadística de instituciones de educación superior, 2008

**Cuadro E.13** Capacitación profesional por sexo según programa (2008)

Programa	Masculino		Femenino		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Habilitación para el Trabajo	21,666	47.4	23,995	52.6	45,661	100.0
Empresa Centro	250	63.9	141	36.1	391	100.0
Formación Continua	108,664	56.0	85,277	44.0	193,941	100.0
<b>Total</b>	<b>130,580</b>	<b>54.4</b>	<b>109,413</b>	<b>45.6</b>	<b>239,993</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el INSAFORP, 2009

mejoramiento de las habilidades de quienes ya la están ejerciendo (programas de Habilitación para el Trabajo y de Formación Continua).

Al observar la participación de mujeres y hombres en los programas de capacitación del INSAFORP puede apreciarse que la presencia masculina es ligeramente mayoritaria en su conjunto, pues representó el 54.4% en el 2008, aunque ello se desagregue en forma diferente según el ámbito programático: las mujeres son ligeramente mayoritarias en el programa de Habilitación para el Trabajo (52.6%), mientras son minoritarias (44.0%) en el de Formación Continua (cuadro E.13).

No obstante, la participación por sexo en ambas áreas programáticas presenta una fuerte segmentación según especialidades y áreas formativas. En el ámbito de la Habilitación para el Trabajo, si bien ambos sexos se concentran principalmente en el área de Gestión Empresarial (donde acudieron en el 2008 el 71.7% de los participantes hombres y el 76.6% de las mujeres), es posible apreciar concentración de mujeres en actividades tradicionalmente femeninas, y sucede lo mismo con los hombres en las que son por tradición masculinas. Así, las mujeres son el 97.2% de las participantes

en Estética y Belleza, el 84.8% en Turismo y Gastronomía y el 78.2% en Confección; mientras son claramente minoritarias en Mecánica Automotriz (3.5%), en Electricidad (4.3%), en Aeronáutica (0.8%) o en el área Metal Mecánica (15.5%) (cuadro E.14).

Esta segmentación en el campo de la preparación para el trabajo, que resulta incluso mayor que la observada en los estudios universitarios, tiene considerable importancia en el desempeño profesional de las mujeres. No se trata de desconocer la importancia de áreas como la confección, la artesanía, el cuidado de la belleza, etc., como ámbitos de actividad económica, sino de evitar una orientación profesional determinada por estereotipos de género, la cual debe ser más por la demanda de mano de obra en el mercado y/o por las oportunidades para que las personas accedan a un trabajo decente. Por supuesto la oferta de capacitación profesional deberá estar en consonancia con las apuestas estratégicas del desarrollo productivo de El Salvador.

Importa destacar que la segmentación profesional en la preparación para el trabajo es mayor que en el caso de la formación continua de las personas que ya ejercen una profesión.



**Cuadro E.14** Personas graduadas en el programa de Habilitación en el Trabajo por sexo según área formativa (2008)

Área formativa	Hombres		Mujeres		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%Mujeres/ total
Informática Aplicada	1,683	7.8	920	3.8	2,603	35.3
Estética y Belleza	25	0.1	858	3.6	883	97.2
Turismo y Gastronomía	369	1.7	2,065	8.6	2,434	84.8
Confección	253	1.2	906	3.8	1,159	78.2
Electrónica	806	3.7	185	0.8	991	18.7
Mecánica Automotriz	1,126	5.2	41	0.2	1,167	3.5
Artesanías	96	0.4	330	1.4	426	77.5
Electricidad	672	3.1	30	0.1	702	4.3
Metal Mecánica	365	1.7	67	0.3	432	15.5
Construcción	283	1.3	106	0.4	389	27.2
Tecnología de Alimentos	56	0.3	44	0.2	100	44.0
Agronomía	133	0.6	57	0.2	190	30.0
Gestión Empresarial	15,537	71.7	18,372	76.6	33,909	54.2
Industria Aeronáutica	245	1.1	2	0.0	247	0.8
Salud	17	0.1	12	0.1	29	41.4
<b>Total</b>	<b>21,666</b>	<b>100,0</b>	<b>23,995</b>	<b>100,0</b>	<b>45,661</b>	<b>52.6</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el INSAFORP, 2009

Así, en el 2008 las diferencias de participación por sexo son menos pronunciadas, aunque también apreciables, en el programa de Formación Continua del INSAFORP. De hecho, la estructura de participación según área es similar entre hombres y mujeres: ambos sexos se concentran en Mercadeo, Gerencia y Mandos Medios y Administración de Operaciones. No obstante, hay que señalar que las mujeres son minoritarias en este programa, pues representan el 44% del mismo. Además, se aprecia también segmentación por sexo: las mujeres son mayoritarias en Asistencia Administrativa y Secretaría (67.7%), en Humanismo (61.8%), pero en menor medida en Recursos Humanos (51.3%) y minoritarias en el resto de

las áreas, y son las de menor presencia Ciencias de la Computación (30.1%), Tecnología y Técnica Aplicada (35.7%) y Contabilidad y Auditoría (38.9%) (datos proporcionados por el INSAFORP, 2009).

La participación de mujeres y hombres en el cuerpo del personal docente salvadoreño muestra una estructura bastante tradicional: las mujeres son ampliamente mayoritarias en los niveles de parvularia y primaria, tienen una participación similar en los estudios secundarios y una presencia menor en los estudios superiores. Así, en el 2008 las mujeres representaban un 88.6% del personal docente de parvularia y un 72.8% en la educación pri-

**Cuadro E.15** Composición del personal docente por sexo y nivel educativo (2003–2008)

Año	Parvularia		Primaria		III ciclo		Media (bachillerato)		Superior	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
2003	89.0	11.0	74.3	25.7	54.6	45.4	43.1	56.9	31.9	68.1
2004	89.6	10.4	74.0	26.0	54.4	45.6	43.3	56.7	31.7	68.3
2005	90.1	9.9	71.9	28.1	52.7	47.3	43.5	56.5	33.6	66.4
2006	90.7	9.3	69.7	30.3	51.1	48.9	43.7	56.3	33.5	66.5
2007	91.3	8.7	68.3	31.7	50.0	50.0	43.8	56.2	33.4	66.6
2008	88.6	11.4	72.8	27.2	54.0	46.0	47.7	52.3	34.2	65.8

Nota: H=Hombres; M=Mujeres

Fuente: Elaboración propia con base en el MINED, Censo de Matrícula, 2003–2008 MINED, Informes Estadísticos de Educación Superior de cada año

maria. En los estudios secundarios representan un 54.0% en el tercer ciclo, y un 47.7% en el nivel de bachillerato. Pese a un ligero crecimiento, las mujeres representan todavía un tercio del personal docente de los estudios superiores (cuadro E.15).

Al examinar el conjunto de la información disponible pueden concluirse algunas diferencias importantes entre hombres y mujeres respecto a su situación educativa. En el caso de la población femenina se observa una brecha interna considerable: entre los sectores sociales más desfavorecidos la situación educativa de las mujeres es peor aun que la de los hombres, mientras que entre las clases medias urbanas y los sectores de mayores ingresos las mujeres han alcanzado a los hombres y comienzan a superarlos, especialmente en los niveles medio y superior. En el caso de los hombres, lo que se aprecia es un aumento de su disfunción en el ámbito educativo: tienden a ser más repetidores y abandonan con mayor frecuencia el sistema educativo formal.

De esta forma, la acumulación de mayores años de estudio de las mujeres en las zonas urbanas puede responder tanto a un avance positivo de ellas como a un retroceso disfuncional de los varones. Una situación particular se presenta en el campo de la formación profesional donde, si bien hombres y mujeres tienden a concentrarse en determinadas especialidades, existe todavía una apreciable segmentación por sexo, especialmente en el campo de la formación profesional para adquirir una determinada profesión. La división genérica del trabajo tiene su contínuum en los procesos educativos que a su vez refuerzan la segmentación laboral por género en el mercado, situaciones que constituyen barreras para que las personas tengan igualdad de oportunidades, de trato y de resultados en el campo económico, pero sobre todo en la realización de su derechos a elegir sin prejuicios y sin ser discriminados sobre su desarrollo profesional. En todo caso, la información disponible sobre la situación educativa muestra que actualmente las diferencias por sexo son menos pronun-

ciadas que las desigualdades que introducen otros factores diferenciales, como por ejemplo zona de residencia, nivel socioeconómico y composición étnica.

La perspectiva de la actual situación educativa de El Salvador refiere a la urgencia de producir un incremento sustantivo de la calidad de la educación. En ese contexto, adquiere relevancia la necesidad de poner atención al proceso de socialización educativa y al efecto que tiene la metodología pedagógica en cuanto a la reproducción de los roles de género más tradicionales. Sin embargo, esta presunción creciente tiene todavía una base de información considerablemente frágil. Parece necesario, pues, impulsar el desarrollo de la investigación y el conocimiento en este ámbito.

### **6.3 Principales desafíos en educación y género**

En este sentido, los principales desafíos en materia educativa y de género son los siguientes:

1. Fomentar programas de alfabetización con mayor énfasis en las mujeres, y en particular en aquellas que se encuentran con mayor déficit en este campo: mujeres rurales, indígenas y adultas mayores, entre otras.
2. Promover la incorporación de un enfoque de género en los procesos educativos, tanto en la calidad de la educación para evitar la reproducción de los estereotipos de género, así como aquellos aspectos no explícitos (proceso de socialización educativa) de la currícula.
3. Abordar los problemas de rendimiento y de abandono escolar con estrategias diferenciadas por sexo. En esto se debe prestar atención a la necesidad de servicios del cuidado para que las mujeres puedan participar de forma más efectiva, y promover ofertas de formación flexibles para aquellas personas que necesitan trabajar (grupo en el que los hombres sobresalen).
4. Fomentar una participación más equitativa entre hombres y mujeres en los distintos espacios del ámbito educativo: en los distintos niveles educativos, áreas de formación, composición del personal docente en todos los niveles educativos, etc.
5. Impulsar mayor investigación en la materia desde un enfoque de género para identificar propuestas de mejora de la calidad educativa y metodologías pedagógicas que no reproduzcan la división genérica del trabajo, uno de los ejes centrales de las desigualdades entre los géneros.



## 7. Migración y género

### Introducción

El Salvador es un país con alta emigración, principalmente hacia Estados Unidos; sin embargo, no se había realizado un balance ponderado acerca del efecto que ello tiene para el desarrollo nacional. Enfrentar esa debilidad fue el propósito del penúltimo *Informe sobre Desarrollo Humano* (PNUD, 2006b), especialmente dedicado al impacto de las migraciones.

La conclusión que ofrece dicho Informe puede resumirse en una metáfora conocida: las migraciones son un arma de doble filo para el desarrollo salvadoreño. Ello puede evidenciarse desde varios ángulos. Si la emigración supone un fuerte drenaje del principal recurso del país, el humano, también resulta un poderoso mecanismo de movilidad social, especialmente para los más pobres. Ahora bien, si es indudablemente cierto que uno de los efectos de la migración consiste en reducir la pobreza en el país, no es menos cierto que, como se afirma en el Informe, «no remueve sus causas estructurales». De igual forma, ya hay también evidencias de la existencia de tendencias contradictorias en el plano económico, desde el campo de la inversión hasta el referido al consumo.

Uno de los ámbitos donde la migración ha tenido un alto impacto es en el de la articulación microsocia, principalmente en cuanto a los arreglos familiares. En este contexto, cobra especial relevancia reconocer cómo interactúan las migraciones y las relaciones de género que se desarrollan en El Salvador. El referido *Informe sobre Desarrollo Humano* dedica un espacio a observar con una mirada de género el fenómeno migratorio.

Sin embargo, el Informe referido ponía de relieve una limitante para hacer precisiones sobre los efectos sociales y de género de las migraciones: el hecho de carecer de información estadística suficientemente consolidada al respecto. Mostraba las divergencias existentes, por ejemplo, respecto a la población salvadoreña residente en Estados Unidos: las fuentes oficiales de ese país solían entregar cifras apreciablemente más bajas (entre 655 mil y un millón 272 mil personas) que las propias fuentes salvadoreñas (de 2.5 millones a 3.3 millones). La estimación del Informe es que «ninguna de las dos hipótesis parece sostenible» y que el principal reto consiste en fortalecer la información estadística y la investigación en este campo. No obstante, es necesario señalar que dicho informe fue emitido inmediatamente antes de la preparación y realización del último censo de población, ejecutado en el año 2007, que entrega información confiable del movimiento migratorio actual, aunque no resuelve el problema del conocimiento sobre la evolución anterior de los movimientos migratorios.

Tomando en cuenta esa debilidad relativa respecto de la información estadística y no estadística, la reflexión sobre las relaciones entre migración y determinaciones de género necesita de una precaución metodológica. De esta forma, tanto la idea inicial de que las relaciones de género se modifican profundamente en las poblaciones que emigran como su contraria (que consiste en afirmar que dichas modificaciones son más bien superficiales) podrían estar dando paso a una percepción más compleja que señala la transformación y reconceptualización de patrones de género entre la población migrante y respecto del efecto que tiene esa migración en la población nacional que se queda en el país emisor.

## 7.1 El fenómeno migratorio en El Salvador

El fenómeno migratorio en este país es de vieja data, aunque sus motivaciones y destinos hayan cambiado con el tiempo la composición de sus componentes. Desde luego, hay que distinguir una gran primera fase de inmigración que se desarrolla durante todo el siglo XIX, tras el nacimiento de El Salvador como nación independiente, y que da continuidad a un proceso procedente del período colonial. Sin embargo, aunque ese proceso inmigratorio se extiende hasta mediados del pasado siglo, ya desde los años veinte comienzan a producirse movimientos migratorios de población salvadoreña hacia el exterior.

Al observar el proceso emigratorio pueden señalarse cuatro etapas (PNUD, 2006b). Una primera (1920–1969) está motivada principalmente por la falta de acceso a la tierra y al empleo, que se dirige en dos direcciones: por un lado hacia Honduras, especialmente hacia las plantaciones de banano; y por el otro, hacia Panamá y Estados Unidos, sobre todo por la demanda de mano de obra provocada por la ausencia de hombres en las fábricas de un país embarcado finalmente en la Segunda Guerra Mundial. Y una segunda etapa (1970–1979), donde la emigración salvadoreña se orienta ya decididamente hacia Estados Unidos, sobre todo a partir del conflicto militar con Honduras de 1969, aunque todavía se dirige hacia otros países centroamericanos.

La tercera etapa (1980–1991), cuya motivación se relaciona con el conflicto político-militar interno, consolida definitivamente a Estados Unidos como principal destino de la emigración salvadoreña, si bien se apoya la emigración por razones políticas hacia países europeos, Canadá y Australia. La cuarta etapa (1992–presente) refiere al proceso que se ini-

cia con los Acuerdos de Paz, cuando regresan al país algunos grupos refugiados y donde la emigración al exterior tiene una motivación fundamentalmente económica en tanto estrategia de sobrevivencia y motivada por la búsqueda de oportunidades laborales. En esta etapa se pone de manifiesto que la atracción de la vida mejor que ofrece la emigración a Estados Unidos es suficientemente fuerte como para continuar motivando a vastos sectores de la población a emigrar, y en ello se incluye el hecho de la consolidación de las redes sociales y familiares formadas por los migrantes de anteriores generaciones.

De esta forma, se estima que en los últimos años se mantiene un fuerte flujo migratorio, pero sobre todo una poderosa motivación para continuar emigrando: según los sondeos de opinión, entre 5 y 7 de cada 10 salvadoreños emigrarían del país si pudieran hacerlo (PNUD, 2006b). La estimación más ponderada es que en el año 2000, sobre la base de los datos censales estadounidenses de ese año, se calculaba que la población salvadoreña que vivía en Estados Unidos era de 1 millón 271 mil personas, lo que representaba en torno al 20% de la población salvadoreña total (PNUD, 2006b).

El trabajo de estimación de la población salvadoreña realizado por la DIGESTYC a partir del censo salvadoreño del 2007 muestra que el flujo anual promedio en el quinquenio 2000-2005 fue de 67,951 personas, y que para el siguiente quinquenio (2005-2010) habría descendido ligeramente, lo que se estima en 55,942 personas al año (cuadro M.1). El resultado de la declaración de las familias para el censo del 2007 muestra que en los últimos cinco años habrían emigrado cerca de 250 mil personas, de las cuales una enorme mayoría (un 94.3%) lo habría hecho hacia Estados Unidos (cuadro M.2).

**Cuadro M.1** Estimación de saldos migratorios netos y de tasas de migración (1950–2010)

Años	Migración neta	Migración anual promedio	Tasas netas de migración (por mil)
1950-1955	-69,840	-13,968	-6.0
1955-1960	-50,520	-10,104	-3.9
1960-1965	-12,070	-2,414	-0.8
1965-1970	-42,580	-8,516	-2.4
1970-1975	-96,980	-19,396	-4.9
1975-1980	-192,600	-38,520	-8.7
1980-1985	-253,160	-50,632	-10.5
1985-1990	-288,400	-57,680	-11.2
1990-1995	-249,285	-49,857	-9.0
1995-2000	-383,760	-76,752	-13.2
2000-2005	-339,705	-67,941	-11.3
2005-2010	-279,710	-55,942	-9.2

Fuente: DIGESTYC, UNFPA y CELADE, 2009

Una visión general del efecto que ha tenido ese movimiento migratorio evidencia algunos rasgos generales perceptibles (PNUD, 2006b). Esta población emigrante es fundamentalmente joven, en edad productiva, mayoritariamente masculina, con mayor frecuencia procedente de zonas urbanas. El grueso de esta población, pese a las vicisitudes del viaje y la integración en la sociedad norteamericana, logra incrementar apreciablemente su nivel de ingreso. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano*, el ingreso per cápita en Estados Unidos es seis veces superior al de la población salvadoreña que ha permanecido en el país. Y esos ingresos personales equivalían en el 2004 al 127% del PIB de El Salvador ese mismo año. Medido en términos de desarrollo humano, significa que la población salvadoreña en Estados Unidos alcanza un Índice de Desarrollo Humano medio alto, que la coloca 64 veces por encima del nivel que tiene El Salvador.

Desde luego, ello significa que su nivel de bienestar está por debajo del promedio de la población estadounidense, pero las estimaciones sobre la tasa de pobreza de los salvadoreños en Estados Unidos son aproximadamente la mitad de las tasas de pobreza existentes en El Salvador. Por otra parte, pese al envío de remesas a sus familiares, la población salvadoreña en Estados Unidos ha adquirido bienes y activos importantes (casas, autos, etc.).

Como se sabe, el envío de remesas de la población emigrante tiene un fuerte impacto en la economía salvadoreña. El Salvador se encuentra entre los países de América Latina donde el monto total de las remesas significa una alta proporción de su PIB (PNUD, 2006b): para el 2005, las remesas representaban el 16.1% del PIB salvadoreño, cifra solo superada por Nicaragua (18.6%) y seguida por Honduras (15.4%).

**Cuadro M.2** Emigración salvadoreña por sexo según país de destino (2007)

País	Hombres		Mujeres		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Estados Unidos	148,884	95.5	86,741	92.4	235,625	94.3
Canadá	1,982	1.3	1,442	1.5	3,424	1.4
Guatemala	956	0.6	1,138	1.2	2,094	0.8
Italia	625	0.4	1,176	1.2	1,801	0.7
México	877	0.6	706	0.8	1,583	0.6
España	497	0.3	788	0.8	1,285	0.5
Otros	2098	1.3	1,934	2.1	4,032	1.6
<b>Total</b>	<b>155,919</b>	<b>100</b>	<b>93,925</b>	<b>100</b>	<b>249,844</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007

En cuanto al impacto en los hogares salvadoreños, según los datos de EHPM, puede apreciarse cómo este fenómeno ha ido aumentando con el tiempo: en 1998 solo un 18.8% del total de hogares salvadoreños recibían remesas,

mientras esa cifra se elevaba al 26.7% en el año 2007. Tal y como se preveía, los efectos de la crisis financiera mundial hicieron descender las remesas, con lo que en 2008 esa cifra se redujo al 24.4% del total de hogares (cuadro M.3).

**Cuadro M.3** Proporción de hogares receptores de remesas (1998–2008)

Año	Totales		% de hogares con remesa
	Cantidad de hogares	Cantidad de hogares receptores de remesa	
1998	1,339,269	251,987	18.8
1999	1,383,145	268,780	19.4
2001	498,282	81,727	16.4
2002	1,522,383	337,580	22.2
2003	1,589,941	340,964	21.4
2004	1,626,036	362,189	22.3
2005	1,670,942	414,871	24.8
2006	1,721,030	417,331	24.2
2007	1,430,525	381,729	26.7
2008	1,529,483	373,739	24.4

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 1998-2008



A los impactos económicos y sociales hay que sumarle aquellos referidos a los ámbitos culturales, de valores, políticos, familiares y de género. El *Informe sobre Desarrollo Humano* dedicado a migración hace una introducción a estos temas, y concluye que el efecto es tan poderoso que puede hablarse de un «nosotros» distinto, en el sentido de que el fenómeno migratorio ha contribuido a crear un El Salvador todavía no muy bien conocido, al tiempo que se sigue pensando el país y planificando su desarrollo sobre la base de un El Salvador que ya no existe (PNUD, 2006b). Este cambio cultural no bien identificado hace que, en términos de un proceso democrático, sean más complejas las posibilidades de desarrollar una ciudadanía de calidad, genuinamente interesada en un proyecto nacional de país (Huezo, 2009).

## 7.2 El fenómeno migratorio desde una perspectiva de género

De conformidad con la información del *Censo de Población y Vivienda del 2007*, la emigración

salvadoreña es mayoritariamente masculina: los hombres representan el 62.4% de la población emigrante, y las mujeres el 37.6% restante (cuadro M.4). Ello sucede así sobre todo por el peso de los emigrantes varones hacia Estados Unidos, donde son el 63.2%; mientras que esa proporción masculina desciende cuando el destino es Canadá o México (57.9% y 55.4% respectivamente), y llega a ser minoritaria cuando la migración se dirige hacia Guatemala (45.6%) o a algunos países europeos, como España e Italia, donde las mujeres son claramente mayoritarias (61.3% y 65.3% respectivamente), probablemente atraídas por la oferta de trabajo en las cadenas del cuidado. En todo caso, como se vio, Estados Unidos es el principal destino tanto para hombres como para mujeres, con notable diferencia del resto: para el 2007 representaba el 92.4% para las mujeres y el 95.5% para los hombres (cuadro M.2).

La población emigrante proviene mayoritariamente de las ciudades, de donde procede el 57.8% de los emigrantes (aunque el fenómeno migratorio tiene un mayor peso relativo en

**Cuadro M.4** Emigración salvadoreña por sexo según país de destino (2007)

País	Hombres		Mujeres		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Estados Unidos	148,884	63.2	86,741	36.8	235,625	100.0
Canadá	1,982	57.9	1,442	42.1	3,424	100.0
Guatemala	956	45.6	1,138	54.4	2,094	100.0
Italia	625	34.7	1,176	65.3	1,801	100.0
México	877	55.4	706	44.6	1,583	100.0
España	497	38.7	788	61.3	1,285	100.0
Otros	2098	52	1,934	48	4,032	100.0
<b>Total</b>	<b>155,919</b>	<b>62.4</b>	<b>93,925</b>	<b>37.6</b>	<b>249,844</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007

las zonas rurales, como se verá más adelante). Esto sucede tanto para hombres como para mujeres, si bien en una medida diferente: entre los emigrantes varones, el 54% procede de las ciudades, mientras en el caso de las mujeres esa proporción asciende al 64.2% (hay que recordar que la población femenina habita las zonas urbanas en mayor medida que los hombres) (cuadro M.5).

Sin embargo, el fenómeno de emigración afecta más las zonas rurales que las urbanas. Ello se comprueba cuando se examinan las tasas de migración: en el 2007, esa tasa era para el área rural de 4.9%, mientras esa cifra era para el área urbana de 4.0%. Importa destacar que ello sucede fundamentalmente con los hombres y no con las mujeres. En efecto, para los hombres rurales la tasa de migración es de 6.9% y para los urbanos de 5.1%; mientras para las mujeres la tasa de migración es muy similar, incluso ligeramente superior en el caso de las mujeres urbanas, cuya tasa es de 3.1%, cifra que se vuelve de 3.0% para las mujeres rurales (gráfico M.1). Nótese también cómo en general la tasa de migración era más alta en 1992 que en 2007, y que afectaba más a las zonas urbanas que las rurales. Las tasas de mi-

gración en 1992 eran mayores para las mujeres y hombres de las ciudades que para los de las zonas rurales.

La información censal también permite identificar la estructura etaria de la población emigrante, sobre todo si dicha estructura se compara con la correspondiente al conjunto de la población salvadoreña. Así, en el 2007, puede apreciarse que los tres cuartos de la población emigrante está compuesta por adultos de entre 25 y 59 años; mientras apenas emigran las personas menores de edad, que suponen un 1.9% (entre 0 y 14 años), grupo etario que representa, sin embargo, el 32.7% del conjunto de la población salvadoreña. Es decir, se confirma claramente la hipótesis de que la emigración absorbe sobre todo población orientada al trabajo productivo en el exterior.

La circunstancia anterior se produce tanto para hombres como para mujeres, con muy ligeras variaciones, como por ejemplo la que se evidencia en el caso de las personas mayores de 60 años, donde el peso de las mujeres mayores en la emigración es de 3.7%, mientras esa cifra es de 1.8% en el caso de los hombres (cuadro M.6).

**Cuadro M.5** Población migrante por sexo según área de residencia (2007)

Área	Total		Hombres		Mujeres		
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	% M/T
Urbano	144,477	57.8	84,207	54.0	60,270	64.2	41.7
Rural	105,367	42.2	71,712	46.0	33,655	35.8	31.9
<b>Total</b>	<b>249,844</b>	<b>100.0</b>	<b>155,919</b>	<b>100.0</b>	<b>93,925</b>	<b>100.0</b>	<b>37.6</b>

Nota: %M/T significa porcentaje de mujeres entre total

Fuente: Elaboración propia con base en VI Censo de Población y V de Vivienda 2007

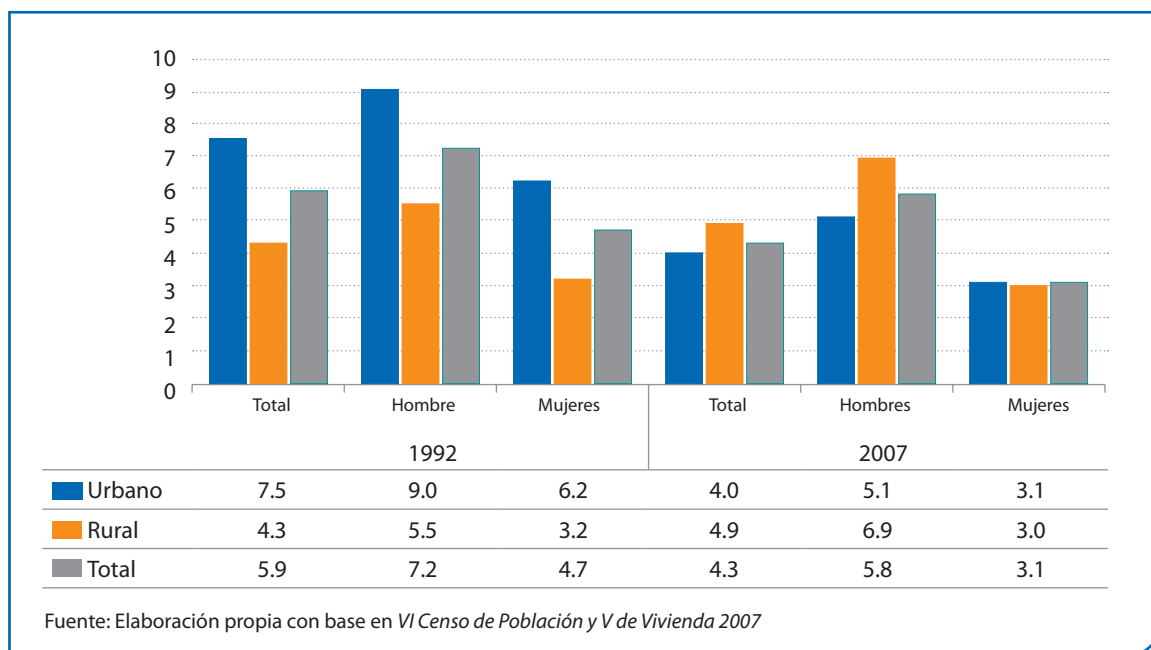
**Cuadro M.6** Emigración por sexo según rango de edad (2007)

Rango de edad	Población migrantes				Población total			
	Total	Hombres	Mujeres	%M/T	Total	Hombres	Mujeres	%M/T
0-4	0.5	0.5	0.4	35.8	8.5	9.4	7.8	48.2
5-14	1.3	1.1	1.5	44.6	24.2	26.4	22.2	48.5
15-24	20.7	21.5	19.3	35	19	19.6	18.3	51.1
25-59	75	75.1	75	37.5	38	35.5	40.3	56
60-más	2.5	1.8	3.7	54.9	10.3	9.1	11.4	58.3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>37.5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>52.9</b>

Nota: %M/T significa porcentaje de mujeres entre total

Fuente: Elaboración propia con base en VI Censo de Población y V de Vivienda 2007

**Gráfico M.1** Tasas de migración por sexo según área de residencia (por 100 habitantes, 1992 y 2007)



La evidencia de que la población emigrante, tanto femenina como masculina, se nutre de personas orientadas a la producción debería acompañarse de información acerca de cuáles son las principales ocupaciones que desempe-

ñan en los países de destinos. Sin embargo, existe al respecto una falta de datos considerable. De hecho, la última información disponible para el caso de Estados Unidos se refiere al censo de ese país en el año 2000, que fue

utilizada por el *Informe sobre Desarrollo Humano* (PNUD, 2006b) sobre migración.

Al reunir las diez principales ocupaciones para cada sexo, el IDH muestra cómo se reproduce la segmentación laboral en el país de destino. Así las mujeres se emplean principalmente en el sector servicios, en ocupaciones como camareras, cuidado de niños, cajeras, enfermeras, secretarias, etc., aunque también una proporción apreciable se ocupa como operarias de máquinas de coser y empacadoras. Mientras tanto, los hombres se emplean fundamentalmente como operarios en la construcción y distintas ramas de la industria y los transportes, aunque también una apreciable proporción se emplea en el sector servicios como porteros, limpiadores, etc. (cuadro M.7).

Como se mencionó, una parte importante de los ingresos que se obtienen como retribución

a los trabajos antes citados es enviada como remesas al país de origen, algo que tiene un fuerte impacto en la economía de los hogares salvadoreños: un cuarto de estos es receptor de dichas remesas. Al desagregar por sexo la jefatura de los hogares receptores de remesas puede apreciarse que hay una mayor proporción (35.9%) de hogares con jefatura femenina que reciben remesas, que en el caso de los hogares con jefatura masculina (18.5%), lo que, como se vio en el capítulo 5, reduce la proporción de pobreza entre los hogares con jefatura femenina (cuadro M.8).

Sin embargo, cuando se registra la persona receptora de remesas, independientemente del tipo de hogar al que pertenezca, puede apreciarse que las mujeres son cerca de los dos tercios de los receptores totales de remesas. Los datos censales también registran la composición por sexo de las personas emisoras de

**Cuadro M.7** Primeras diez ocupaciones en la emigración a Estados Unidos por sexo (2000)

Mujeres	%	Hombres	%
Camareras	16.6	Ayudantes y obreros de construcción y otros oficios	6.4
Cuidadoras de niños	5.1	Conductores de vehículo automotor	6.1
Cajeras	4.6	Cocineros	5.5
Limpiadoras y porteras	4.4	Jardineros	4.9
Cocineras	3.5	Limpiadores y porteros	4.5
Operarias de máquinas de coser	2.9	Carpinteros	3.8
Empacadoras a mano	2.7	Pintores, construcción y mantenimiento	2.7
Enfermeras y auxiliares en servicios de la salud	2.6	Obreros de fabricación y procesamiento	2.2
Secretarias y asistentes administrativas	2.4	Mecánicos	2.2
Representantes de ventas, comercio al por menor	2.4	Otros ensambladores y ocupaciones relacionadas	2
<b>Total</b>	<b>47.1</b>	<b>Total</b>	<b>40.2</b>

Nota: Estos porcentajes se refieren al total de la población ocupada registrada

Fuente: PNUD, 2006b

**Cuadro M.8** Proporción de hogares receptores de remesas por sexo de su jefatura (2007–2008)

Año	Porcentaje		
	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
2007	26.7	21.4	36.4
2008	24.4	18.5	35.9

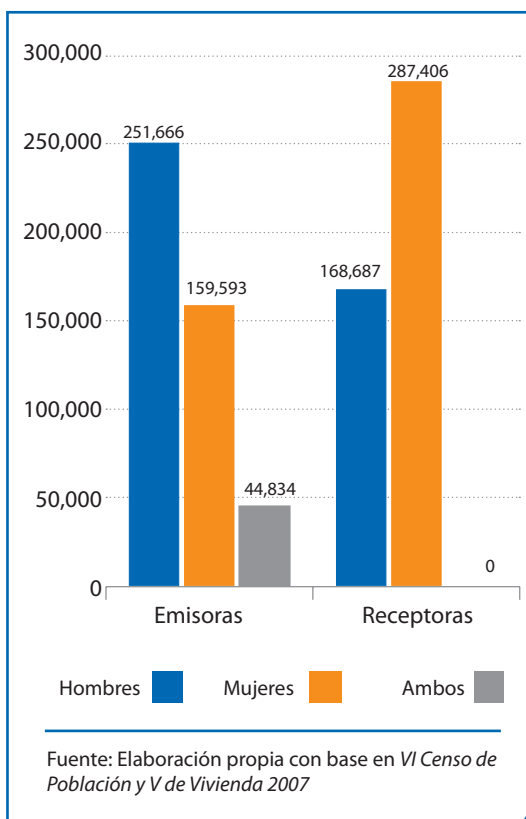
Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2007–2008

remesas. Así, para el 2007 los hombres eran mayoritarios (55.2%) respecto del total de personas emisoras de remesas (gráfico M.2).

Cuando se observa el destino que se le da a las remesas recibidas se aprecia que su gran

mayoría (entre 70% y 80%) se emplea en el consumo directo, y se sitúa a enorme distancia la proporción que se usa para gastos médicos (el 6% promedio) y educación (en torno al 10%). Al desagregar por sexo el uso de las remesas pueden apreciarse algunas diferencias entre mujeres y hombres, pese a que en ambos casos el destino fundamental de las remesas sigue siendo el consumo directo. Ahora bien, las mujeres usan algo más las remesas para los capítulos de vivienda, gastos médicos, educación y ahorros, aunque ello era más apreciable en el 2007 que en el 2008, cuando las mujeres incrementaron el uso de las remesas en el consumo directo (pasó del 65% al 80% entre los dos años) (cuadro M.9).

**Gráfico M.2.** Personas emisoras y receptoras de remesas según sexo (2007)



Conviene recordar que, además de los movimientos emigratorios, El Salvador experimenta en los últimos años movimientos de inmigración, principalmente por dos vías: por un lado la llegada de centroamericanos a El Salvador, sobre todo como fuerza de trabajo para las tareas agrícolas, y por otro lado, el retorno de una cantidad apreciable de salvadoreños, muchos en calidad de deportados. De acuerdo a la información obtenida en la Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, regresan al país en calidad de deportados en torno a 30,000 personas al año, y son los hombres la gran mayoría (83% en el 2008) de esta población deportada (cuadro M.10). Como se

**Cuadro M.9** Principal uso de remesas por sexo del jefe de hogar (2007–2008)

Destino de la remesa	Total		Hombres		Mujeres	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Consumo	67.9	82.2	71.5	83.7	64.8	80.5
Vivienda (construcción, reparación)	0.6	0.1	0.5	0.0	0.7	0.1
Vivienda (cuota alquiler)	0.3	0.0	0.5	0.0	0.2	0.0
Vivienda (cuota compra)	0.7	0.3	0.0	0.0	1.3	0.6
Comercio	1.0	0.1	1.0	0.1	1.1	0.0
Gastos médicos	8.6	4.8	7.1	4.8	9.9	4.9
Gastos en educación	13.2	7.8	11.8	6.7	14.4	9.1
Compra insumos agrícolas	0.0	1.2	0.0	1.9	0.0	0.4
Inversiones fines turísticos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pago de compromisos de miembros en el exterior	1.5	0.7	1.6	0.9	1.5	0.5
Ahorros	3.7	2.1	3.1	1.4	4.2	3.0
Otros	2.4	0.6	3.0	0.4	1.8	0.9
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Cantidad</b>	<b>101,462</b>	<b>157,608</b>	<b>46,156</b>	<b>85,556</b>	<b>55,306</b>	<b>72,052</b>

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2007–2008

**Cuadro M.10** Población deportada por sexo (2006–agosto 2009)

Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
2006	31,387	77.5	9,130	22.5	40,517	100.0
2007	28,740	79.2	7,544	20.8	36,284	100.0
2008	27,332	83.0	5,602	17.0	32,934	100.0
2009 *	17,375	84.8	3,114	15.2	20,489	100.0
<b>Total</b>	<b>104,834</b>	<b>80.5</b>	<b>25,390</b>	<b>19.5</b>	<b>130,224</b>	<b>100.0</b>

\* Cifras registradas hasta agosto de 2009

Fuente: Elaboración propia con base en datos otorgados por la Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

observará en el capítulo sobre seguridad y violencia, una alta proporción entre los varones deportados lo hacen con antecedentes delictivos. De acuerdo con datos del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (U.S. Immigration and Customs Enforcement), en el caso de El Salvador, 40% de las personas deportadas de Estados Unidos ha cometido algún delito (*El Diario de Hoy*, 2010).

La perspectiva del fenómeno migratorio en El Salvador no puede preverse con facilidad y ello por algunas razones de consideración. En primer lugar, porque no está clara la tendencia a que el fenómeno disminuya: algunas estimaciones demográficas sugieren que el volumen de emigración salvadoreña va a irse reduciendo progresivamente; sin embargo, ello va a depender de variables internas y externas difíciles de ponderar: la evolución económica interna y la situación de inseguridad no son (todavía) fácilmente predecibles. En segundo lugar, tampoco está claro que el arma de doble filo que significa el fenómeno migratorio para el Desarrollo Humano nacional pueda ser fácilmente transformado en un mecanismo sinérgico que mejore las condiciones de la población salvadoreña en el exterior, al mismo tiempo que se aprovecha el fenómeno para potenciar el desarrollo salvadoreño sin efectos contrarios.

En este contexto, las relaciones entre el fenómeno migratorio y los patrones de género todavía no han sido suficientemente estudiadas para el caso salvadoreño. El censo del 2007 ha confirmado que la emigración es todavía un fenómeno mayoritariamente masculino, todo ello en un entorno que muestra que la gran mayoría de la emigración está constituida por población en edad de trabajar, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Lo anterior hace que la emisión de uno de los efectos más claros de la emigración,

como es el envío de remesas, sea una acción mayoritariamente masculina y su recepción mayoritariamente femenina, de lo que destaca el hecho de que con alta frecuencia las remesas han servido a las mujeres, independientemente de si ellas pertenecen a un hogar con jefatura masculina. Todo parece indicar que los emisores y emisoras de remesas desde el exterior confían más en las mujeres cuando envían esas remesas a El Salvador. De hecho, aunque la gran mayoría de los hogares utilizan las remesas para el consumo directo, las mujeres usan esos ingresos para el gasto en vivienda, salud, educación y ahorro en una medida ligeramente superior que las de los hombres, como ya se mencionó con anterioridad.

Es así que algunas hipótesis de trabajo pueden plantearse para investigaciones posteriores. Por un lado, alguna información cualitativa obtenida señala que el efecto de las migraciones en las relaciones de género de la población que se queda en El Salvador apunta a un ligero incremento de la autonomía personal de las mujeres porque se vuelven quienes deciden sobre los recursos financieros (remesas), aunque no por esto escapan a las relaciones de poder genéricas (Rodríguez, 2010). En cuanto a las mujeres que emigran, ellas también pueden ganar autonomía durante su estancia en los países de destino, pero una vez que retornan a sus países de origen vuelven a reproducir las relaciones tradicionales basadas en la subordinación femenina (Rodríguez, 2010). También se identifica una precarización de las cadenas de cuidado en El Salvador, en la medida que migran las mujeres que antes asumían el trabajo reproductivo en sus hogares y este recae en mujeres adultas mayores y menores de edad (Rodríguez, 2010) ante la falta de corresponsabilidad en dicho trabajo por parte de los hombres. Sin embargo, existe un gran vacío de información acerca de este punto y otros más, tales como la reconceptualización

de las relaciones de género entre mujeres y hombres migrantes en el exterior, sobre todo en el destino fundamental de la población salvadoreña, que es Estados Unidos. Estos son campos que necesitan de una cantidad de investigación considerable.

### **7.3 Principales desafíos en materia de migración y género**

Los principales desafíos en relación con la temática son los siguientes:

1. Profundizar las investigaciones sobre migración y las relaciones de género tanto en los países de destino como en los de origen.
2. Fomentar que el uso de las remesas se canalice para el desarrollo productivo del país, la construcción de la autonomía de las mujeres y la generación de empleo decente. Esto permitirá frenar la emigración de las y los salvadoreños por razones laborales y reducir paulatinamente la dependencia de las remesas por parte de los hogares.
3. Mejorar e incrementar la oferta de los servicios del cuidado para que respondan a las necesidades de las familias cuyos miembros han migrado, y así evitar la precarización de las cadenas del cuidado en El Salvador.
4. Desarrollar mecanismos para proteger, respetar y garantizar los derechos humanos en general, pero especialmente los de las mujeres en los procesos migratorios de riesgo (evitando la trata, la prostitución forzada, etc.). En este sentido, por ejemplo, se pueden extender los servicios de información y protección de los derechos de las mujeres en las representaciones diplomáticas de El Salvador en los países de destino.
5. Promover que, en los países de destino, las y los migrantes salvadoreños cuenten con oportunidades laborales en los que no se reproduzca la segregación de género del mercado laboral.
6. Fomentar medidas que permitan la reunificación familiar, así como la reinserción laboral y social de las personas que retornan al país.



## 8. Género y medio ambiente

### Introducción

El concepto de Desarrollo Humano Sostenible implica la necesidad de un manejo ambiental que asegure a las generaciones futuras recibir un medio ambiente que permita su propio Desarrollo Humano. En el interior de este paradigma tiene especial relevancia la igualdad de género, tanto como fin como en calidad de medio: como fin, porque el primero no puede concebirse sino a partir de la igualdad y equidad entre mujeres y hombres; como medio, por cuanto el proceso de desarrollo y por tanto de protección ambiental debe tomar en cuenta las condiciones de género y las potencialidades de orientar las relaciones de género en el trabajo con el medio ambiente.

En las últimas décadas, la articulación entre enfoque de género y medio ambiente han producido reflexiones y acciones, públicas y privadas, que han facilitado la articulación de esfuerzos entre mujeres y hombres para proteger el medio ambiente, enfrentar los desastres, y contribuir a las políticas públicas en estos ámbitos.

En la actualidad, uno de los aspectos centrales de la problemática ambiental ha adquirido una dimensión completamente global: el cambio climático del planeta. Se trata de un capítulo conclusivo acerca del impacto causado por la especie humana sobre el medio ambiente. Y es que ya se han agotado los argumentos acerca de que el fenómeno constituía únicamente una hipótesis posible para convertirse definitivamente en una evidencia científica constatable. Así, los Estados han aceptado finalmente la necesidad de coordinar acciones a nivel mundial.

En este contexto, se han comenzado a desarrollar iniciativas para lograr que el esfuerzo que busca evitar el cambio climático contemple las relaciones de género. En tal sentido, un acuerdo entre el PNUD, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha permitido la constitución del Comité Directivo de la Alianza Mundial de Género y Cambio Climático (GGCA), con el fin de reflexionar sobre la relación específica entre género y cambio climático, así como para elaborar instrumentos de actuación, entre los que destaca el *Manual de capacitación en género y cambio climático* (PNUD/UICIN, 2009).

En el caso de El Salvador, el proceso de relaciones entre género y medio ambiente ha tenido un desarrollo apreciable en cuanto a las propuestas para la acción, que dieron lugar a la *Política de Género del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (MARN), pero un desarrollo menor en cuanto al diagnóstico propiamente dicho. En realidad, la información disponible y más confiable sobre esta temática se refiere a las condiciones sanitarias y de consumo de energía de los hogares, que tanto el censo del 2007 como las sucesivas EHPM pueden desagregar por sexo, sobre todo respecto de la jefatura de los hogares. Utilizando esta información en el plano estadístico, se plantea este diagnóstico, que parte de una breve consideración acerca de la situación ambiental que presenta el país.

### 8.1 La situación ambiental en El Salvador

El Salvador presenta una situación ambiental bastante deteriorada en los distintos aspectos que la componen: sufre de un alto grado de deforestación, de una fuerte erosión del suelo

y de un uso desordenado del mismo, de contaminación de las aguas, de producción incontrolada de desechos sólidos y de progresivo deterioro del aire en sus ciudades.

En un país cuya cobertura vegetal natural se ha reducido al 2% de todo el territorio nacional, la deforestación sigue adelante a un ritmo alarmante: según datos del MARN, se deforestan al año en torno a 4,500 hectáreas, sobre todo a causa de la tala incontrolada de árboles, los incendios forestales y los métodos obsoletos de producción agropecuaria. Ello significa una progresiva desertización, junto al incremento de las probabilidades de deslizamientos, desprendimientos y falta de fijación de la corteza, que produce desastres con elevada frecuencia.

Por otra parte, en un país de alta densidad demográfica, la falta de planificación rigurosa en el uso del suelo implica una relación gravemente destructiva entre el uso humano de ese suelo y su medio ambiente, que tiene consecuencias tanto para la degradación ambiental como para las condiciones de vida de los seres humanos, sobre todo cuando ese uso indiscriminado implica también grave exposición al riesgo de desastres provocados por los fenómenos naturales.

Al mismo tiempo, esa situación afecta gravemente los mantos acuíferos, pues impacta tanto las aguas subterráneas como los caudales de los 360 ríos que posee El Salvador. Es un hecho que las aguas subterráneas disminuyen de forma considerable, lo que obliga a obtener el suministro de agua de las que son superficiales, cada vez más escasas y más contaminadas. En general, puede hablarse de un desbalance hídrico, que se muestra en la escasez de agua potable al mismo tiempo que hay recurrencia de graves inundaciones.

La contaminación acuífera tiene un factor fundamental en la producción y desecho de aguas servidas sin control ni tratamiento adecuado. Según datos de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), esta producción está alcanzando la cantidad de 450 millones de metros cúbicos al año, lo que significa incrementar poderosamente los recursos hídricos con bacterias, residuos fecales y productos químicos industriales. Por su lado, el Ministerio de Salud señala que la contaminación induce un incremento de enfermedades asociadas y el incremento del gasto correspondiente. Por otra parte, este Ministerio ha detectado un aumento apreciable de la contaminación de los alimentos en un país donde la venta ambulante de comidas y la falta de control sanitario de la producción y venta de alimentos alcanza niveles considerables.

Esta situación también guarda relación con la elevada producción de desechos sólidos en todo el país, especialmente en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Según datos del MARN, la producción alcanza ya en torno a las tres mil toneladas diarias, de las cuales se producen en la AMSS más del 40% de ese total. El hecho de que una parte considerable de esos desechos sólidos no sean tratados adecuadamente implica que su putrefacción y descomposición generan gases y resinas, con el consiguiente aumento de vectores que afectan la salud humana y que contaminan las aguas.

El incremento del parque vehicular y la ausencia del control efectivo de la emisión de gases, así como la falta de control de los procedentes de la actividad industrial, están causando la contaminación progresiva del aire en las principales concentraciones urbanas. Y aunque este problema tiene un carácter focal y concentrado, que no afecta de la misma forma a la mayor parte del territorio nacional, el elevado impacto que está causando en las

ciudades se traduce en un poderoso aumento de enfermedades asociadas, principalmente de tipo respiratorio, y en los consiguientes gastos en materia de salud.

La forma en que este grave deterioro ambiental afecta a las y los salvadoreños también guarda relación con las condiciones sanitarias básicas en que se desenvuelven tanto la población como los hogares del país. En términos generales, puede afirmarse que hay correspondencia entre deficientes condiciones sanitarias y mayor riesgo de un impacto del deterioro ambiental, y que esta asociación negativa afecta a los hogares según factores diferenciales, como condición socioeconómica y zona de residencia.

## **8.2 Género y ambiente en El Salvador**

Es necesario estudiar cómo afecta este cuadro de grave deterioro ambiental a mujeres y hombres, así como saber si los distintos roles de género tienen una incidencia diferenciada en dicho deterioro. Sin embargo, no existe información disponible que muestre directamente el cruce de ambos planos, aunque la información es más abundante en relación con las condiciones sanitarias básicas.

Al comparar las condiciones sanitarias básicas de los hogares, según sexo del jefe de hogar, se aprecian diferencias al respecto, especialmente cuando se desagrega por zona de residencia. En efecto, las condiciones sanitarias básicas de los hogares presentan cifras peores en la zona rural que en la urbana para los distintos ámbitos: cerca del 90% de los hogares urbanos tiene servicio de agua potable, mientras eso solo sucede en la mitad de los hogares rurales. De igual forma, en torno a un 60% de los hogares urbanos tienen conexión a la red de alcantarillado, mientras esa cifra se sitúa en torno al

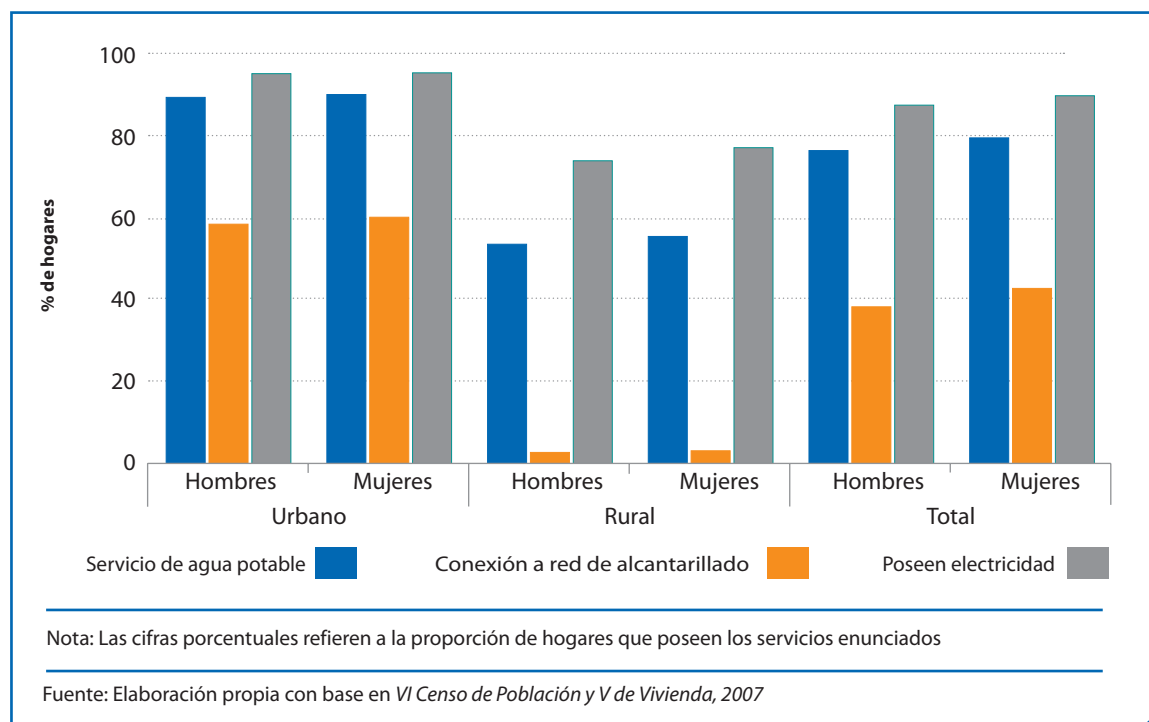
3% de los hogares rurales. Esa diferencia es menor respecto de los que poseen electricidad: el 95% de los hogares urbanos tienen ese servicio, y en torno al 75% de los rurales poseen electricidad (gráfico MA.1).

Al desagregar estos hogares por el sexo de la jefatura de hogar, puede apreciarse que en general no existen brechas importantes en las condiciones sanitarias entre aquellos con jefatura femenina o masculina. En la zona urbana, el 90.2% de los hogares con jefatura femenina cuenta con servicios de agua potable frente a un 89.5% de los hogares con jefatura masculina; mientras que estas cifras son 60.2% y 58.5% en conexión con el alcantarillado, y 95.5%–95.3% en energía eléctrica respectivamente (gráfico MA.1). Esa situación se reproduce en las zonas rurales donde los hogares con jefatura femenina poseen servicios de agua potable en un 55%, conexión al alcantarillado un 3.1% y servicio de energía eléctrica un 77.2%, cifras que para los hogares con jefatura masculina son 53.6%, 2.7% y 74.0% respectivamente.

Similar situación se encuentra cuando se desagregan las áreas básicas de las condiciones sanitarias según el tipo de servicio específico. No obstante, con respecto del origen del agua que utilizan sus hogares en las zonas rurales, se aprecia que los hogares dirigidos por mujeres tienen condiciones ligeramente mejores, y que tienen mayor peso los tipos referidos a la conexión con cañería que en el caso de los hogares con jefatura masculina (cuadro MA.1).

En cuanto a la forma de deshacerse de las aguas servidas, destaca el hecho de que cerca de la mitad de los hogares (44%) arrojan sus aguas servidas a las calles o al aire libre, algo que guarda relación con la grave contaminación hídrica que sufre el país. Los hogares dirigidos por mujeres presentan una proporción

**Gráfico MA.1** Condiciones sanitarias por zona de residencia y sexo de la jefatura del hogar (2007)



**Cuadro MA.1** Origen del agua que se utiliza en los hogares por zona de residencia y sexo de la jefatura de hogar (2007)

Origen del agua	Urbano		Rural		Total país	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Cañería dentro de la vivienda	74.1	74.9	22.7	24.3	55.4	59.5
Cañería de la propiedad pero no dentro de la vivienda	13.1	12.9	25.3	25.8	17.5	16.8
Cañería del vecino	2.4	2.4	5.6	5.5	3.5	3.3
Pila o chorro público	2.9	2.9	5.7	5.5	3.9	3.7
Pozo público	0.8	0.8	6.2	6.5	2.8	2.5
Pozo Privado	3.7	3.4	16.0	15.6	8.2	7.2
Camión, carreta o pipa	1.5	1.4	3.1	3.1	2.1	1.9
Ojo de Agua, río o quebrada	0.7	0.5	12.6	11.0	5.0	3.7
Agua lluvia	0.2	0.1	1.1	1.1	0.5	0,4
Otro	0.6	0.6	1.6	1.6	1.0	1.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en VI Censo de Población y V de Vivienda 2007

ligeramente mayor de conexión al alcantarillado que los hogares con jefatura masculina, tanto en el campo como en la ciudad. Se constata que las diferencias en las formas de deshacerse de las aguas servidas no son sustantivas entre los hogares con jefatura femenina y los dirigidos por varones (cuadro MA.2)

De igual forma, al examinar el tipo de alumbrado utilizado en los hogares, el patrón de uso de alumbrado es bastante parejo entre los hogares con jefatura femenina y jefatura masculina, aunque los primeros presentan formas modernas de alumbrado en una proporción ligeramente superior a los hogares dirigidos por hombres en las zonas rurales: en estas últimas, la proporción de hogares que usan energía eléctrica es muy similar: 77.2% en los hogares con jefatura femenina y 74.0% en los dirigidos por varones (gráfico MA.2).

Tomando en consideración las diferencias existentes entre las zonas urbanas y rurales en cuanto al tipo de eliminación de basuras, puede apreciarse que la condición sanitaria de los

hogares dirigidos por mujeres no dista mucho de los hogares con jefatura masculina. Así, los hogares con jefatura femenina presentan una proporción de 72.5% de servicio municipal de recogida de basura frente a 70.2% de los dirigidos por hombres en las zonas urbanas. En las zonas rurales estas cifras corresponden a 4.5% y 3.6%, que es considerablemente bajo en comparación a sus contrapartes en las zonas urbanas. En las zonas rurales, la proporción de hogares dirigidos por mujeres que quema la basura es de un 70.3% frente a un 68.8% de los hogares dirigidos por hombres, y la proporción de hogares que tira la basura a la calle, una barranca o un baldío es 17.7% en el caso de los hogares dirigidos por mujeres, y 20.0% en el caso de los hogares con jefatura masculina (gráfico MA.3).

Las diferencias apreciadas para otros servicios sanitarios se repiten también al observar la clase de servicio que tienen los hogares por zona de residencia y sexo. En el área urbana, el 57.7% de los hogares dirigidos por mujeres poseen inodoro privado conectado al alcan-

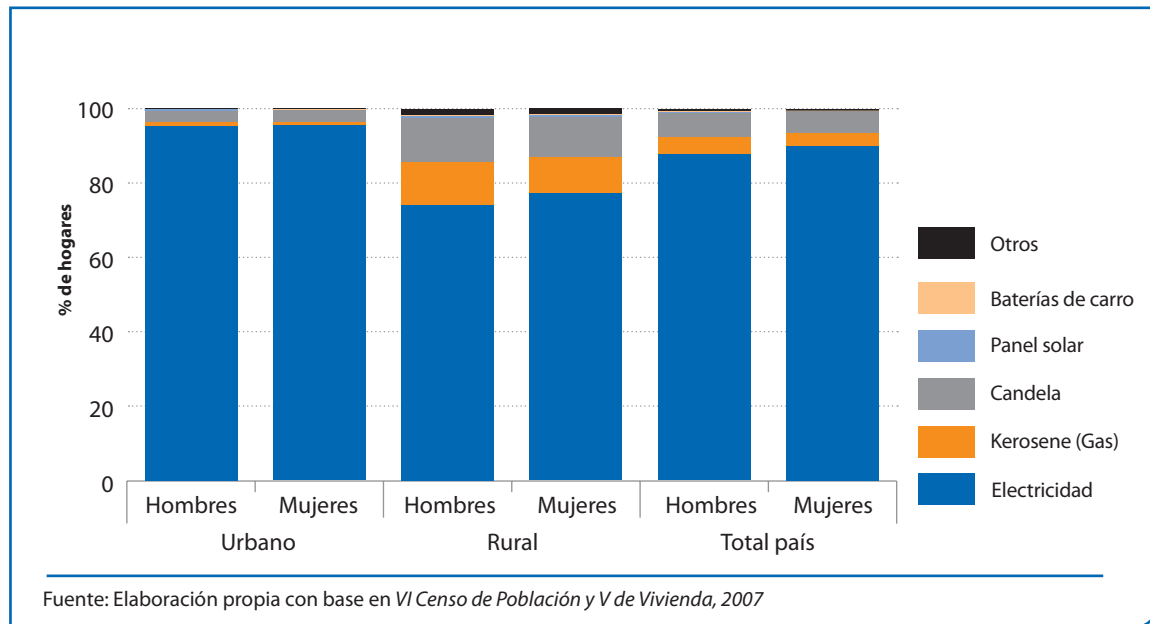
**Cuadro MA.2** Manera de deshacerse de las aguas servidas por zona de residencia y sexo de la jefatura de hogar (2007)

Manera de Deshacerse de las Aguas Servidas	Urbano		Rural		Total País	
	H	M	H	M	H	M
Conectado a alcantarillado	58.5	60.2	2.7	3.1	38.3	42.8
Conectado a fosa séptica	6.6	6.2	5.7	5.7	6.3	6.0
Conectado a pozo o resumidero	2.7	2.4	5.2	4.8	3.6	3.1
Quebrada río o lago	4.4	4.3	7.4	7.5	5.5	5.2
A la calle o al aire libre	26.7	26.0	75.8	75.9	44.5	41.2
Otra forma	1.0	0.9	3.2	3.1	1.8	1.6
<b>total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

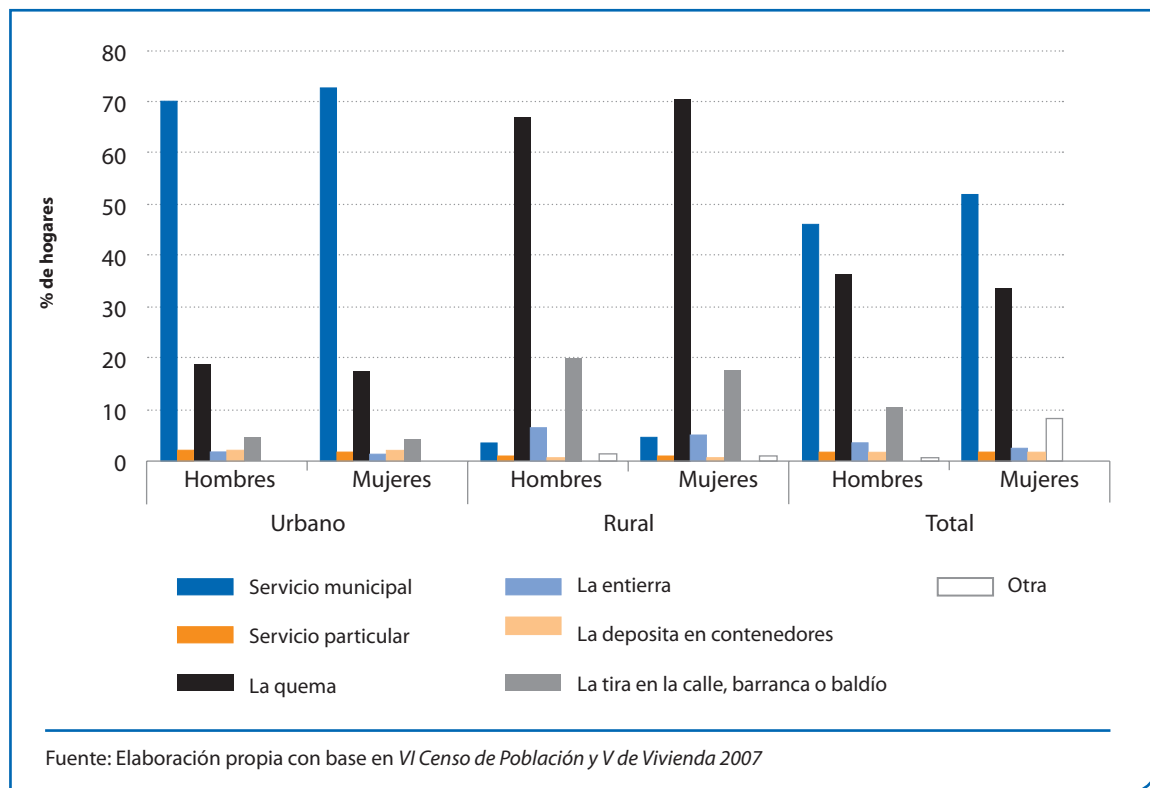
Nota: H=Hombres; M=Mujeres

Fuente: Elaboración propia con base en VI Censo de Población y V de Vivienda 2007

**Gráfico MA.2** Tipo de alumbrado utilizado por zona de residencia y sexo de la jefatura de hogar (2007)



**Gráfico MA.3** Tipo de eliminación de basura por zona de residencia y sexo de la jefatura (2007)



tarillado, mientras esa cifra es de 56.2% en los hogares con jefatura masculina. De igual forma, en las zonas rurales, el 14.6% de los hogares dirigidos por mujeres tienen inodoro privado (conectado al alcantarillado o a fosa séptica), mientras que esa proporción es del 14.0 % en el caso de los hogares con jefatura masculina (cuadro MA.3).

Otro de los factores importantes que afecta el medio ambiente refiere al tipo de combustible que usan los hogares, sobre todo para cocinar. De nuevo las diferencias fundamentales se aprecian por zona de residencia: en las zonas urbanas, la gran mayoría de los hogares (83%) cocinan con gas propano, aunque hay una proporción demasiado alta (en torno al 12%) que utiliza leña como combustible; mientras esta última proporción crece notablemente en las zonas rurales, donde los dos tercios de los hogares utilizan leña como combustible para cocinar.

En ese contexto, el comportamiento de los hogares según sexo de la jefatura del hogar

presenta algunas sutiles diferencias a nivel nacional: los hogares con jefatura femenina presentan un uso mayor del gas propano que los hogares con jefatura masculina (68.3% y 63.0% respectivamente). También se observa que los hogares con jefatura femenina utilizan en menor proporción la leña como combustible que los hogares con jefatura masculina (27.6% y 32.0% respectivamente). Al distinguir el área de residencia, el comportamiento de los hogares según sexo del jefe de hogar es muy similar en las zonas urbanas, pero presenta diferencias más apreciables en las zonas rurales. Por ejemplo, si el uso del gas propano es muy similar entre los hogares con jefatura masculina y femenina en las zonas urbanas (83% y 84% respectivamente), en el caso de las zonas rurales esa diferencia es mayor: usan gas propano el 28% de los hogares con jefatura masculina y el 32.5% de los hogares dirigidos por mujeres (cuadro MA.4).

La información obtenida sobre condiciones sanitarias básicas permite tener una idea de uno de los elementos que refieren al impacto

**Cuadro MA.3** Clase de servicio sanitario por zona de residencia y sexo de la jefatura (2007)

Clase de servicio sanitario	Urbano		Rural		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Inodoro privado conectado a alcantarillado	56.2	57.7	1.8	2.1	36.5	40.8
Inodoro privado conectado a fosa séptica	16.5	15.6	12.2	12.5	14.9	14.7
Letrina	24.5	23.8	57.5	56.9	36.4	33.9
Letrina abonera	1.6	1.7	14.2	14.7	6.2	5.6
No dispone	1.2	1.3	14.3	13.9	6.0	5.1
Total	100	100	100	100	100	100
<b>N.º</b>	<b>584,376</b>	<b>340,930</b>	<b>331,724</b>	<b>149,455</b>	<b>916,100</b>	<b>490,385</b>

Fuente: Elaboración propia con base en VI Censo de Población y V de Vivienda 2007

**Cuadro MA.4** Tipo de combustible para cocinar por área de residencia y jefatura de hogar (2007)

Tipo de combustible	Rural		Urbano		Total país	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Electricidad	0.8	0.8	3.4	2.8	2.4	2.2
Gas propano	28.0	32.5	82.9	84.0	63.0	68.3
Kerosene	1.5	1.7	0.8	0.8	1.0	1.1
Leña	68.0	64.0	11.5	11.6	32.0	27.6
Carbón	0.6	0.6	0.2	0.3	0.4	0.4
Paja, palma	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Desechos	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01
Otros	0.03	0.01	0.03	0.02	0.03	0.02
No cocina	1.0	0.3	1.1	0.4	1.1	0.4
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de VI Censo de Población y V de Vivienda 2007

del deterioro ambiental. Hay que insistir en que es necesario realizar, además, un análisis de género que muestre de forma diferenciada los dos planos fundamentales de esta realidad: a) cómo son afectados mujeres y hombres por los distintos aspectos del deterioro ambiental; b) cómo los roles de género introducen diferencias en la forma en que mujeres y hombres afectan al medio ambiente. Importa subrayar que este análisis es necesario para cada región y país, porque las generalizaciones a nivel mundial inducen imágenes referidas a regiones, como África y Asia, que no necesariamente guardan relación con Centroamérica y, en concreto, con El Salvador.

Esta precaución metodológica tiene que aplicarse sobre todo cuando se trate de prever los efectos del cambio climático. En primer lugar, porque los impactos previstos de carácter mundial tendrán diferentes efectos en cada región del globo. En segundo lugar, porque

la relaciones de género son también apreciablemente distintas en las diferentes regiones e incluso en cada país.

Así, podría conformarse un cuadro que, a partir de los principales efectos globales del cambio climático, permitiera concretar sus efectos para el caso de El Salvador desde una perspectiva de género. Por ejemplo, habría que preguntarse cómo van a afectar a El Salvador los siguientes aspectos: elevación del nivel del mar, aumento de la temperatura de los océanos, mayor desequilibrio hídrico (escasez de agua y fenómenos climáticos extremos), etc. Una vez identificadas las formas de afectación para el caso de El Salvador habría que identificar cómo afectaría cada una de ellas a mujeres y hombres en los distintos aspectos de su vida: salud, empleo, estimación del riesgo por desastres, etc. Un análisis de esta naturaleza podría realizarse desde el MARN o en concierto entre el MARN y la comunidad académica.



### **8.3 Principales desafíos en materia de medio ambiente y género**

De acuerdo con lo analizado, los principales desafíos en este campo son:

1. Fomentar la producción de conocimientos y datos, desde un enfoque de género, sobre el comportamiento diferenciado de hombres y mujeres en su relación con el medio ambiente, así como la forma de
2. Incorporar el enfoque de género en las estrategias de mejoramiento ambiental en sus distintos ámbitos.

cómo el impacto del deterioro medioambiental afecta las condiciones de vida de mujeres y hombres. Esto es especialmente importante en temas de particular relevancia para El Salvador, como el cambio climático, la gestión de riesgos y la cultura ciudadana ambiental, entre otros.



## 9. Seguridad y violencia de género<sup>6</sup>

### Introducción

El examen de la violencia de género, y en particular de la que se ejerce contra las mujeres, suele presentarse de forma separada respecto del cuadro general de inseguridad y violencia que afecta gravemente al país. De igual forma, los diagnósticos sobre este cuadro general adolecen de una falta de perspectiva de género y no otorgan la importancia y especificidad que tiene la violencia de género.

El análisis que se realiza a continuación trata de superar esa situación y coloca el estudio de la violencia de género en el marco general de los problemas de seguridad y violencia, e inmediatamente profundiza en la violencia marcada por determinaciones de género y en particular la que se ejerce sobre las mujeres.

Hay que subrayar que la importancia de situar la violencia de género en el contexto general de los problemas de seguridad no tiene únicamente un interés cognitivo o de diagnóstico, sino que posee sobre todo una enorme utilidad respecto de las políticas públicas que se impulsan en el país en la materia, y especialmente en torno a los cambios que necesitan realizarse en cuanto a dichas políticas. En el caso de El Salvador, una estrategia integral para combatir la violencia y la delincuencia, y la violencia de género y contra las mujeres debe ser parte del mapa general del diagnóstico y de la política pública para evitar que se

plantee por aparte o que se incluya pero se desconozcan sus especificidades.

En todo caso, el análisis contextualizado de la violencia de género enfrenta, como se ha señalado en diversos estudios, problemas tanto conceptuales como de registro de información, principalmente estadística. Esta dificultad tiene consecuencias en dos órdenes principales de la acción indagatoria: por un lado, obstaculiza el examen del conjunto de factores de género que inciden en la violencia social general (partiendo del hecho de que muchos de los datos no se desagregan sistemáticamente por sexo); y por otro lado impide un análisis directo de la de género, lo que obliga a estudiarla a través de los registros sobre tipos de violencia próximos o asociados o a través de expresiones específicas (como es el caso de la intrafamiliar y sexual).

Un ordenamiento conceptual del reconocimiento de la violencia de género debería partir de una definición general de este término para ir luego avanzando en la especificidad del tipo de violencia que se desee. Este punto de partida podría obtenerse de la definición de violencia establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que indica: «La violencia es el uso deliberado de la fuerza o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones» (OMS, 2002).

La violencia de género sería entonces el tipo de violencia que se ejerce por razones de género, es decir, aquella que viene determinada por el tipo de relaciones, identidades y atribuciones de género existentes en una sociedad. Dado el consenso actual acerca de que el enfoque de género debe reconocer el conjunto

---

6. Este capítulo recoge y actualiza parcialmente la información y los desafíos sobre violencia de género presentados en el informe del CIE 2010: *Paso a paso hacia la igualdad de género en El Salvador: Tres líneas para la acción*.

de esos factores para ambos sexos y evitar confundir las categorías de género y mujer, el estudio de la violencia de género debe analizar la posición y situación de mujeres y hombres en los contextos y hechos de violencia, tanto si son víctimas como si son victimarios.

Ahora bien, cuando se realiza este examen es demostrable que, al desagregar por sexo la información sobre violencia de género, las mujeres son las principales víctimas. Eso ha conducido con frecuencia a focalizar el análisis en la violencia contra las mujeres, y a desarrollar un conjunto de propuestas y convenios en tal sentido. Su definición refiere entonces al tipo de violencia que, como señala la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de Naciones Unidas*, se basa «en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico de la mujer» (ONU, 1993).

Así, para examinar la violencia de género en El Salvador, es necesario realizar algunas precisiones metodológicas sobre cómo acotar lo mejor posible ese objeto de análisis. En primer lugar, se considera dentro de esta categoría únicamente a aquella que tenga relación directa con las determinaciones de género existentes en la sociedad. No resulta posible, dadas las condiciones de la información disponibles, examinar las determinaciones indirectas de género que puedan proceder de otros tipos de violencia. Sin embargo, dado que la violencia de género no está categorizada aún en los registros públicos, su análisis solo puede realizarse, como se adelantó, a través de algunas de sus expresiones, principalmente la violencia intrafamiliar y la violencia sexual.

En todo caso, es necesario señalar que también existen problemas en el campo del registro y procesamiento de la información de los distintos tipos de violencia. En cuanto a

la denominada social general, se han producido avances apreciables para consolidar indicadores efectivos y coordinar las fuentes de producción de datos. Desde el año 2005 se ha producido la articulación en una mesa técnica de las principales fuentes (Medicina Legal, Fiscalía General de la República y Policía Nacional Civil) en torno al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), el cual, con el apoyo de la cooperación canadiense, ha formado el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI), enmarcado en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Este observatorio ha formulado un cuadro de variables e indicadores sobre violencia que, aunque necesita depurarse, supone un avance considerable en cuanto a la sistematicidad de la información estadística en la región.

Sin embargo, la información sobre violencia general continúa presentando algunas deficiencias que afectan particularmente su análisis de género. Aunque el registro por sexo ha reducido apreciablemente sus indefiniciones, el procesamiento y la puesta a disposición todavía no desagregan sistemáticamente por sexo la información estadística. Por otra parte, la identificación de las causas de homicidio y otros delitos presenta todavía una cantidad elevada de casos no establecidos (de hecho, cerca de los dos tercios de los homicidios no tienen identificada su causa en los registros). El Instituto de Medicina Legal de la Corte Suprema de Justicia continúa siendo la entidad que reprocesa con más acuciosidad la información estadística y en especial los datos sobre homicidios.

Estos avances en el registro y manejo de la información estadística son apreciablemente menores en el campo de la violencia de género. Partiendo del hecho de que todavía no existe una categorización oficial al respecto, el problema se extiende al registro y proce-

samiento de los datos sobre sus expresiones más utilizadas. En cuanto a la violencia intrafamiliar, aún existe una amplia diversidad de procedimientos y fuentes que la registran. Los intentos de construir un sistema unificado de registro de violencia de género todavía no han conseguido obtener frutos. Esa situación es similar en el caso de la violencia sexual, aunque la cantidad de fuentes sea menor.

Todo lo anterior apunta hacia la existencia de un apreciable subregistro del fenómeno de la violencia de género en El Salvador, como sucede en el resto de la región. Es necesario señalar que, junto a los problemas indicados de registro y procesamiento de la información estadística, tiene lugar la tendencia a no denunciar los hechos de parte de las víctimas, así como el nivel elevado de impunidad que produce la falta de cobertura institucional que todavía existe.

A continuación se realiza el diagnóstico actual de esta área de interés, partiendo de una referencia al contexto de violencia e inseguridad que afecta al país, para describir luego las expresiones más conocidas de la violencia de género, la violencia intrafamiliar y la violencia sexual, tanto en lo que refiere al análisis de la información estadística como a las políticas institucionales que existen en la materia. Importa señalar que la información estadística procura ofrecer series temporales de suficiente extensión, si bien los registros más actuales refieren a la información correspondiente al año 2009, que determinará en términos generales el límite temporal de este informe.

## **9.1 Contexto nacional de violencia y seguridad**

Según diversas fuentes que procesan información comparada (PNUD, Universidad Cen-

troamericana José Simeón Cañas —UCA—, OCAVI) existe coincidencia acerca de que El Salvador padece una de las situaciones de violencia e inseguridad pública más graves de América Latina, una región cuyas cifras promedio en esta materia son las más elevadas del mundo. Así, el indicador global de violencia general (la tasa de homicidios) fue durante los noventa en El Salvador (Carcach, 2008) la segunda más alta del continente americano, solo detrás de Colombia (con un promedio en torno a 83.2 homicidios por 100,000 habitantes), y compitiendo con la Federación Rusa por el segundo lugar en el mundo (la Federación Rusa con una tasa promedio de 49.9 y El Salvador con 42.3). De acuerdo con el PNUD (2009), en 2006 El Salvador había superado a Colombia en este indicador (65 y 37, respectivamente), y el promedio de las tasas de homicidio de la región centroamericana era tres veces la tasa mundial y superaba en siete puntos a la de América Latina.

Aunque la identificación del mosaico tipológico de las distintas formas de violencia no está concluida en El Salvador, hay certeza sobre la fuerte incidencia de algunas fuentes de violencia, como serían las que tienen origen en maras o pandillas, las que proceden del crimen organizado y el narcotráfico, así como las que refieren a la violencia interpersonal, tradicionalmente alta en el país, a las que habría que agregar la violencia intrafamiliar y la de origen sexual. Una dificultad para afinar este cuadro tipológico refiere a la gran cantidad de hechos delictivos cuyo motivo no se identifica claramente en los registros estadísticos. Una situación semejante se produce en cuanto al cuadro de factores coadyuvantes, aunque se destacan algunos claramente, como la posesión de armas de fuego, la condición socioeconómica y la extraordinaria cantidad de retornados, deportados desde Estados Unidos, buena parte de ellos con antecedentes delictivos.

Como se mostró en el capítulo sobre migración, la cantidad total de deportados que regresa al país es elevada: en torno a 30,000 personas al año durante la última década, de las cuales un 85% son hombres. Pero en términos de seguridad, el mayor problema está inducido por los retornados que proceden de Estados Unidos; por cuanto, según datos de la Dirección General de Migraciones y Extranjería, 19,175 salvadoreños fueron deportados de Estados Unidos en 2009. Esta cifra representa una disminución del 5% con respecto a 2008, cuando se registraron 20,203 deportaciones desde dicho país. Del total de repatriados en 2009, 41% tenían antecedentes penales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Diversos estudios han estimado el costo de la violencia en El Salvador en el plano financiero y económico. Un trabajo reciente, realizado para el CNSP, señala que la violencia supone un costo elevado (que alcanza un 10.8% del PIB) tanto por el gasto adicional en salud, el de otras instituciones (del sistema de justicia y seguridad), las pérdidas materiales y el gasto adicional en seguridad privada (Acevedo, 2008).

Pero también hay estudios que ponen el acento en los efectos destructivos que tiene el elevado nivel de violencia sobre el capital social y el sistema democrático. Como señala Miguel Cruz, diversos sondeos de opinión muestran la correlación entre el aumento de la percepción de inseguridad y la aceptación de gobiernos autoritarios (Cruz, 2007). Este mismo autor ha señalado que la información que se posee sobre series históricas indicaría que la cantidad de muertes violentas por violencia social podría ser semejante e incluso superar la que produjo el conflicto político militar de los años ochenta, especialmente en cuanto a hombres jóvenes (Cruz et al., 2001).

El *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010* destacó que, además de los problemas de delincuencia organizada, la narcoactividad y los delitos asociados con pandillas, existen otras inseguridades invisibles y silenciadas como la violencia contra las mujeres (PNUD, 2009), una temática que poco se toma en cuenta al hablar de seguridad ciudadana.

Al observar la evolución de la cifra de homicidios desagregada por sexo (cuadro SE.1), puede apreciarse que, en un cuadro donde la cantidad de homicidios ha ido creciendo desde un promedio de 2,450 en el primer quinquenio de esta década, hasta otro de 3,470 entre el año 2004 y el año 2008, ese promedio para los hombres es de 3,100 en estos últimos años y de 356 para las mujeres. Sin embargo, en el año 2009 esas cifras se incrementaron notablemente, pues alcanzaron un total de 4,367 homicidios, de los cuales 3,776 son de hombres y 589 de mujeres. Ello significa que la proporción de mujeres del total de muerte violentas ha oscilado recientemente entre el 8.9% (2004) y el 11.1% (2006), lo que se situó en 10.9% en el 2008, para incrementarse nuevamente hasta el 13.5% en el 2009, la proporción más elevada que se registra en un año calendario.

Sin embargo, hay que señalar dos aspectos de suma relevancia: *a)* las razones y formas en las que son asesinadas las mujeres en comparación con los hombres presentan acusadas diferencias en tanto que muchas de ellas son asesinadas por razones de género, con saña, odio y crueldad, y como una forma más de dominación y control que los hombres ejercen sobre ellas; y *b)* el aumento porcentual de las tasas de los homicidios de mujeres han sido generalmente más altas que las de los homicidios de hombres en los últimos años (gráfica SE.1). Esta última precisión implicaría una incipiente feminización de los homicidios con

**Cuadro SE.1** Evolución de los homicidios por sexo (1999–2009)

Año	Mujeres			Hombres			Total homicidios		
	Absoluto	%	Tasa	Absoluto	%	Tasa	Absoluto	%	Tasa
1999	195	7.7	6.4	2,349	92.3	82.7	2,544	100	43.1
2000	206	7.7	6.7	2,489	92.3	87.3	2,696	100	45.4
2001	211	8.9	6.8	2,163	91.1	75.6	2,374	100	39.8
2002	227	9.7	7.3	2,119	90.3	74.0	2,346	100	39.2
2003	232	9.7	7.4	2,156	90.3	75.2	2,388	100	39.9
2004	260	8.9	8.2	2,673	91.1	93.1	2,933	100	48.7
2005	390	10.2	12.3	3,422	89.8	119.0	3,812	100	63.0
2006	437	11.1	13.7	3,484	88.7	120.9	3,928	100	64.7
2007	347	9.9	10.8	3,150	90.1	109.1	3,497	100	57.3
2008	348	10.9	10.8	2,831	89.1	97.8	3,179	100	51.9
2009	589	13.5	18.1	3,776	86.5	130.1	4,367*	100	70.1

Nota: Tasa por cien mil habitantes  
 \* Hay dos casos cuyo sexo no ha podido ser identificado. Estos son datos preliminares para 2009

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Instituto de Medicina Legal y DIGESTYC, UNFPA y CELADE, 2009

base en la tendencia del incremento porcentual en las tasas de homicidios.

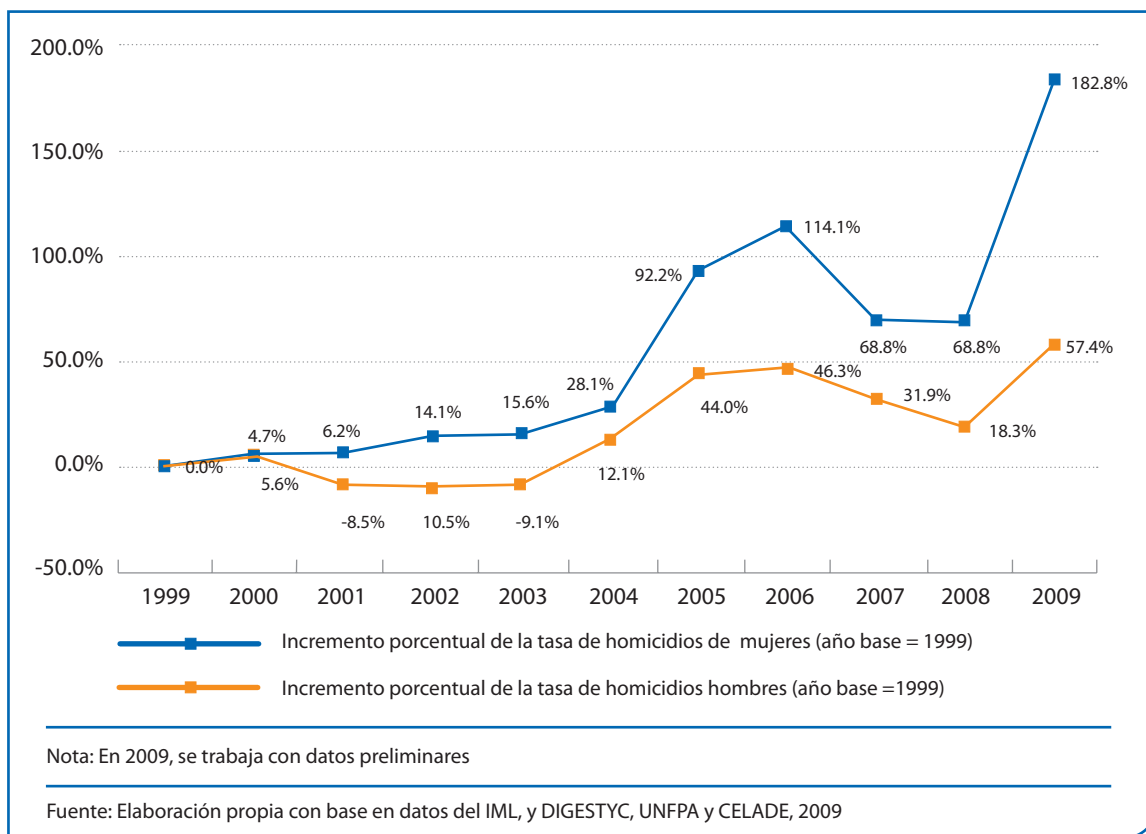
En cifras relativas, ello significa que la tasa general de homicidios ha pasado de 43.1 por 100,000 en 1999, a otra del 63.0 por 100,000 en el 2005, y al 51.9 en el 2008, para aumentar al 70.1 en el 2009. Estas tasas son considerablemente más altas para los hombres, que pasan de 82.7 a 119.0 y 97.8 en esos mismos años, hasta alcanzar 130.1 en el 2009, aunque aumentan también para las mujeres, pero todavía en niveles apreciablemente más bajos, que van entre el 6.4 en 1999 al 12.3 en el 2005, al 10.8 en el 2008, y 18.1 para el 2009 (gráfico SE.2).

Cuando se desea obtener una idea de cómo afecta este nivel de violencia en algunos seg-

mentos específicos puede procederse a la desagregación de forma cruzada entre sexo y grupos de edad (gráfico SE.3). Al hacerlo así puede comprobarse que, si bien las personas jóvenes (entre 15 y 29 años) incrementan sus tasas específicas en ambos sexos, las cifras que verdaderamente se disparan son las correspondientes a los hombres jóvenes, cuyas tasas llegan a superar en los últimos años los 200 homicidios por 100,000 jóvenes de esas edades. Esta situación se agrava particularmente con el incremento general de homicidios que se produce en el año 2009, puesto que la tasa de los jóvenes varones salta a una cifra de 270 homicidios por cada 100,000 jóvenes.

Todo indica que en años recientes la mortalidad violenta entre los jóvenes varones supera claramente los niveles de guerra civil que, de

**Gráfico SE.1** Incremento porcentual de las tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes [(año base = 1999) 1999 – 2009]



acuerdo a los estándares internacionales, tiene lugar cuando este segmento supera la tasa de 90 por 100,000. Como se menciona en el primer capítulo, la sobremortalidad masculina, inducida sobre todo por la mortandad que está sucediendo entre los jóvenes varones, ya tiene efectos en términos demográficos, pues modifica la composición por sexo de la población general y su pirámide de edades. Esta grave situación podría encararse más adecuadamente al incorporar una visión de género al estudio de la violencia entre los jóvenes.

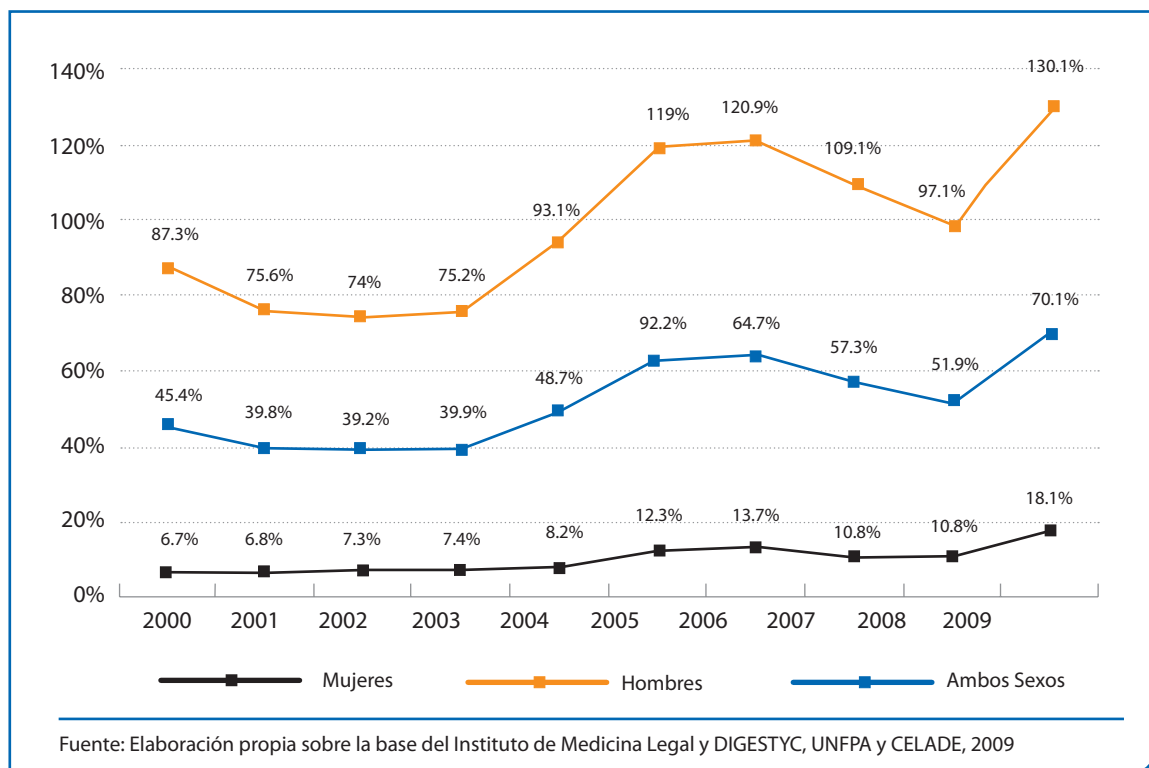
Hay que subrayar que estas cifras promedio se desagregan apreciablemente en términos territoriales. Así, pues, si la tasa promedio nacional era en el 2008 del 51.9 (por 100,000 ha-

bitantes), pueden encontrarse municipios que la superan ampliamente, como Quezaltepeque (154), San Sebastián Salitrillo (145), Sonsonate (145) o Colón (140); mientras otros municipios están por debajo del promedio, como Usulután (38), Santa Tecla (30), y el 80% restante de los municipios que presentan cifras por debajo de esa tasa. Es decir, se comprueba la concentración territorial que presenta la violencia y la criminalidad en El Salvador (PNUD, 2009).

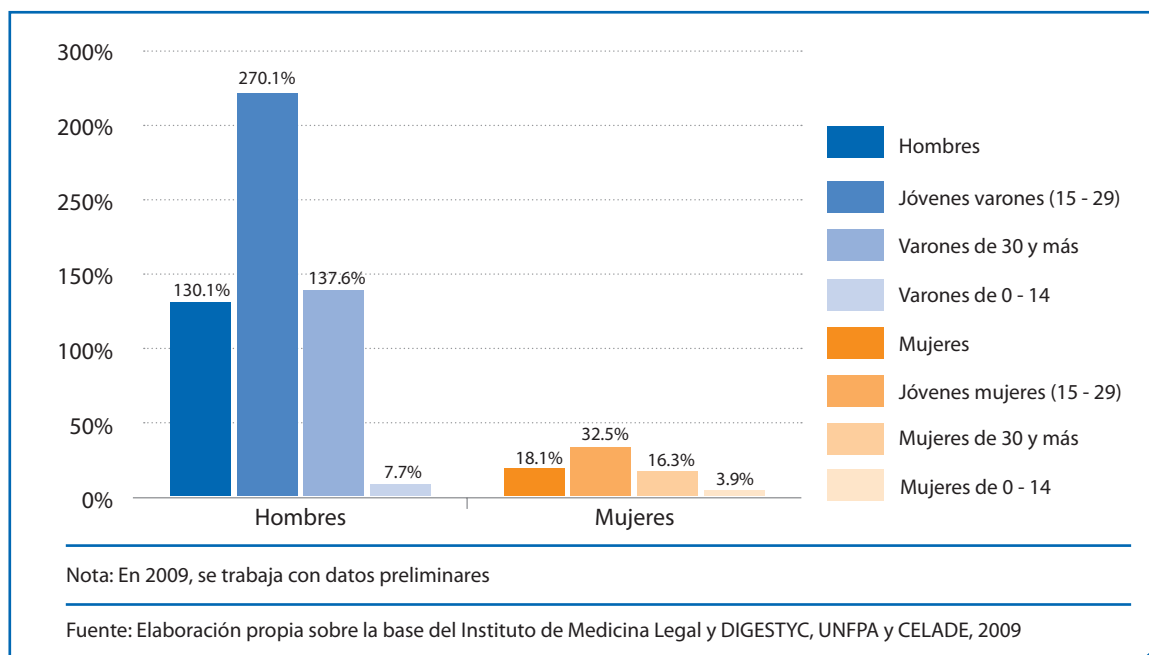
Existe una percepción acerca de que hay diferencias según género respecto a la forma de perpetrarse los asesinatos y tipos de estos. Una indicación de estas diferencias entre mujeres y hombres aparece cuando se muestran los ho-



**Gráfico SE.2** Tasa de homicidios según sexo (por 100,000 habitantes, 2000–2009)



**Gráfico SE.3** Tasas específicas de homicidios por grupos etarios y sexo (por 100,000 habitantes, 2009)



micidios según lugar de ocurrencia, desagregados por sexo. Si bien puede observarse que mujeres y hombres presentan una estructura de riesgo semejante, se aprecia que la vía pública es el lugar donde sucede la gran mayoría de homicidios (más del 50% para ambos sexos), seguido de un grupo de lugares que juntos (baldío, quebrada y terreno) registran un alto número de cadáveres (en torno al 15% del total), y ahí es donde aparecen algunas diferencias por sexo.

La presencia de los hombres es muy notable en el ámbito del transporte público, donde una alta proporción son conductores de buses; también en la vía pública, con frecuencia referida a la violencia juvenil. En el caso de las

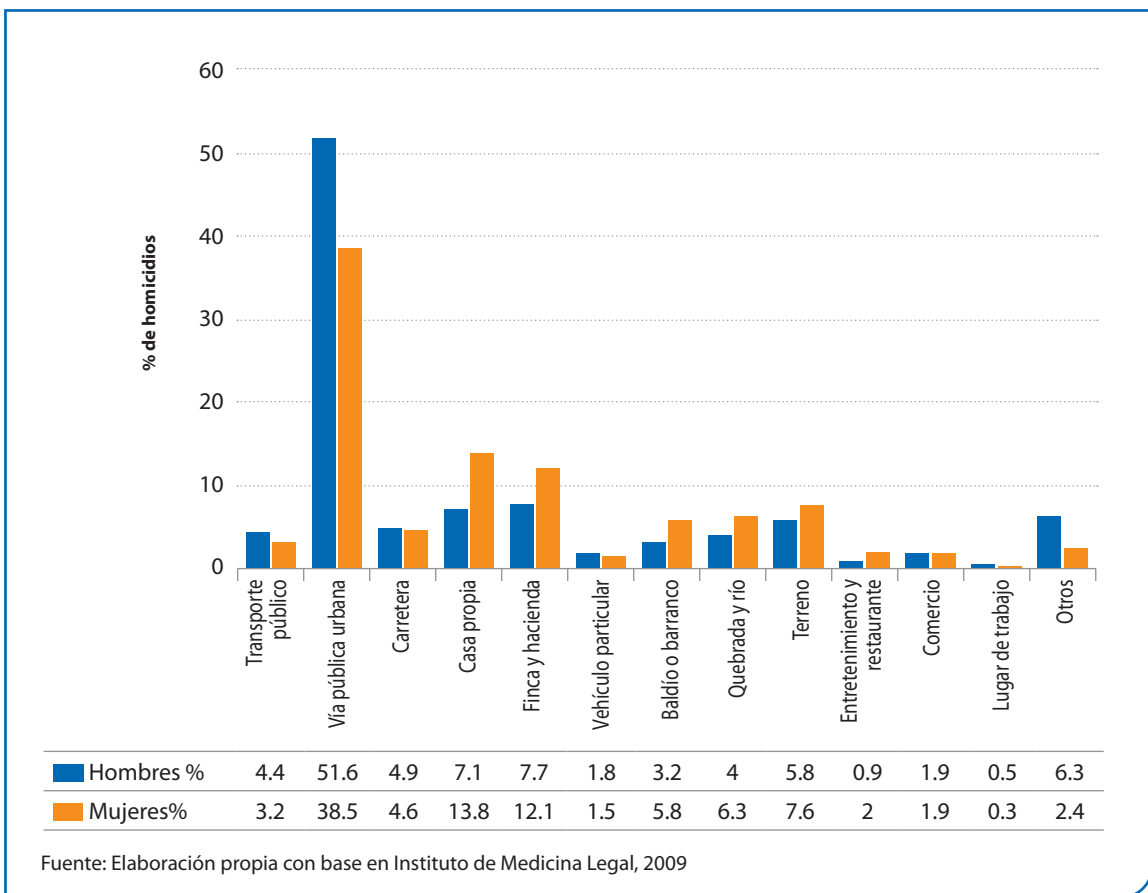
mujeres se aprecia un crecimiento de la proporción de casos en algunas áreas específicas: en primer lugar, en el área de entretenimiento y restaurantes con frecuencia atendidos por mujeres (donde son un 26.1% de los casos); a continuación cuando el asesinato tiene lugar en la propia casa (donde son un 23.3% de los casos); en las fincas y haciendas (19.6%); y en el grupo de lugares antes mencionados (baldío, quebrada y terreno), que representa el 20% de los casos. El incremento de la proporción de mujeres en estos ámbitos indica que, sobre el cuadro general que sufren hombres y mujeres por violencia social, en las mujeres se combina violencia por razones de género (cuadro SE.2 y gráfico SE.4).

**Cuadro SE.2** Lugar de ocurrencia de los homicidios por sexo (2009)

Lugar de ocurrencia	Total		Hombres		Mujeres		
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	% Mujeres/ Total
Transporte público	185	4.2	166	4.4	19	3.2	10.3
Vía pública urbana	2,174	49.8	1,947	51.6	227	38.5	10.4
Carretera	212	4.9	185	4.9	27	4.6	12.7
Casa propia	348	8.0	267	7.1	81	13.8	23.3
Finca y hacienda	363	8.3	292	7.7	71	12.1	19.6
Vehículo particular	77	1.8	68	1.8	9	1.5	11.7
Baldío o barranco	155	3.5	121	3.2	34	5.8	21.9
Quebrada y río	187	4.3	150	4.0	37	6.3	19.8
Terreno	265	6.1	220	5.8	45	7.6	17.0
Entretenimiento y restaurante	46	1.1	34	0.9	12	2.0	26.1
Comercio	82	1.9	71	1.9	11	1.9	13.4
Lugar de trabajo	20	0.5	18	0.5	2	0.3	10.0
Otros	253	5.8	237	6.3	14	2.4	5.5
<b>Total</b>	<b>4,367</b>	<b>100.0</b>	<b>3,776</b>	<b>100.0</b>	<b>589</b>	<b>100.0</b>	<b>13.5</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto de Medicina Legal, 2009

**Gráfico SE.4** Lugar de ocurrencia de los homicidios por sexo (2009)



Otros indicadores de inseguridad y violencia se refieren a la evolución de los principales delitos según denuncias o también por detenciones (cuadro SE.3). Las cifras sobre denuncias de los principales delitos entregadas por la PNC muestran una elevada cantidad de delitos contra las personas (en torno a un promedio de 4,000 lesiones al año), así como contra la propiedad (más de 6,000 robos anuales); pero el crecimiento más acentuado se muestra en el salto que dan las extorsiones, pues pasaron de 314 en 2004, a 2,525 en 2006, para posteriormente alcanzar 4,053 denuncias en 2009 (todas las informaciones posteriores indican el rápido crecimiento de las extorsiones).

Importa señalar que esta información no se encuentra directamente disponible desagregada por sexo, tanto respecto a la cifra de víctimas como de sospechosos o de detenidos. Una investigación que realizó ese esfuerzo en el año 2005 mostró que las mujeres son un 39.8% del total de víctimas de lesiones y un 36.1% de las víctimas de robos. En cuanto a las detenciones, las mujeres representan solo un 7.5% del total, y la composición de causas es diferente entre mujeres y hombres. Estos últimos son detenidos sobre todo por robo o hurto, así como por lesiones y agresión sexual, mientras que las mujeres lo son por tenencia de documentos falsos, uso y tráfico de drogas, y lesiones y agresión. Destaca la aprecia-

**Cuadro SE.3** Denuncias de principales delitos en El Salvador (2004–2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Denuncias en PNC extorsiones	314	493	2,525	2,497	2,729	4,053
Denuncias en PNC lesiones	4,478	4,342	3,772	4,086	4,171	4,381
Denuncias en PNC secuestros	9	9	16	15	10	22
Denuncias en PNC violaciones	934	1,107	972	1,230	1,231	1,340
Denuncias en PNC robos	5,248	5,825	5,827	6,807	7,606	6,871

Fuente: Policía Nacional Civil (PNC), 2009

ble cantidad de mujeres que son detenidas por esta última causa y que representan casi un tercio (32%) del total de detenciones por tal motivo, cifras apreciablemente más altas que en otros países centroamericanos (Fundación Género y Sociedad, 2005).

Si bien este análisis se basa en datos consolidados hasta el año 2009, la evolución de los indicadores durante el primer semestre del 2010 indica una tendencia apreciable al alza en los hechos delictivos. Es decir, más allá de las razones que expliquen este incremento, lo que resulta innegable es que la situación general de violencia e inseguridad sigue siendo considerablemente grave en El Salvador.

## 9.2 Violencia de género

Como se indicó, dado que no existe categorización ni registro directo de hechos de violencia de género, se examinarán algunas de sus expresiones más identificadas: violencia intrafamiliar y violencia sexual.

### A) Violencia intrafamiliar

De acuerdo a la normativa nacional vigente, la violencia intrafamiliar es aquella «cometida por

o contra alguno de los miembros de la familia» que no se circunscribe al ámbito doméstico, sino a «las relaciones de los miembros de la familia o en cualquier otra relación interpersonal de dichos miembros, sea que estos compartan o no la misma vivienda» (Art. 1, Ley contra VIF). Esta violencia puede presentar diversas manifestaciones: física, psicológica, sexual o patrimonial.

Como muestra el registro realizado por distintas instituciones, las cifras promedio en los últimos cinco años muestran que las mujeres son las víctimas en una proporción que supera el 90% de los casos. El hecho de que no exista todavía un sistema unificado de registro supone que es difícil conocer su verdadera dimensión, lo que implica que para identificar con algún rigor la estructura de la información estadística sea necesario elegir una determinada fuente, y regularmente se usa para ello el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).

Según esta fuente, se produce un sostenido aumento de casos: se pasó de un total de 3,804 en el año 2002 a una cifra de 6,711 en el 2009 (cuadro SE.4). De esta cantidad, entre personas adultas la proporción de mujeres ha oscilado entre un 91.6% en el año 2002 a un 97.5 en el 2009. En cuanto a las personas

**Cuadro SE.4** Casos de violencia intrafamiliar según sexo de la víctima (2002–2009)

Año	Casos de Violencia Intrafamiliar según sexo de víctima		Total
	Mujeres	Hombres	
2002	3,484	320	3,804
2003	3,538	217	3,755
2004	3,698	226	3,924
2005	3,741	292	4,033
2006	4,494	298	4,792
2007	5,578	199	5,777
2008	6,073	162	6,235
2009	6,546	165	6,711

Fuente: Elaboración propia sobre la base del ISDEMU

menores de edad, la composición por sexo ha presentado oscilaciones: en el año 2002, del total de casos de menores violentados un 55% eran mujeres y el restante 45% hombres; mientras esas cifras eran en el 2009 del 61.6% de menores mujeres y el 38.4% de menores hombres.

Al examinarse el parentesco entre la víctima y agresor, cuando los hombres son agresores presentan principalmente parentesco por afinidad con la víctima (sobre todo como pareja o expareja), mientras que cuando las agresoras son mujeres, una proporción alta de ese parentesco es por consanguinidad, lo que indica que la agresión tiene lugar respecto de hijos u otros familiares consanguíneos (ISDEMU, 2008). Sin embargo, hay que destacar que de acuerdo con el Observatorio de la Violencia de Género contra la Mujer de la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), entre los casos denunciados entre enero y septiembre de 2009, el 87% de las personas agresoras eran hombres, mien-

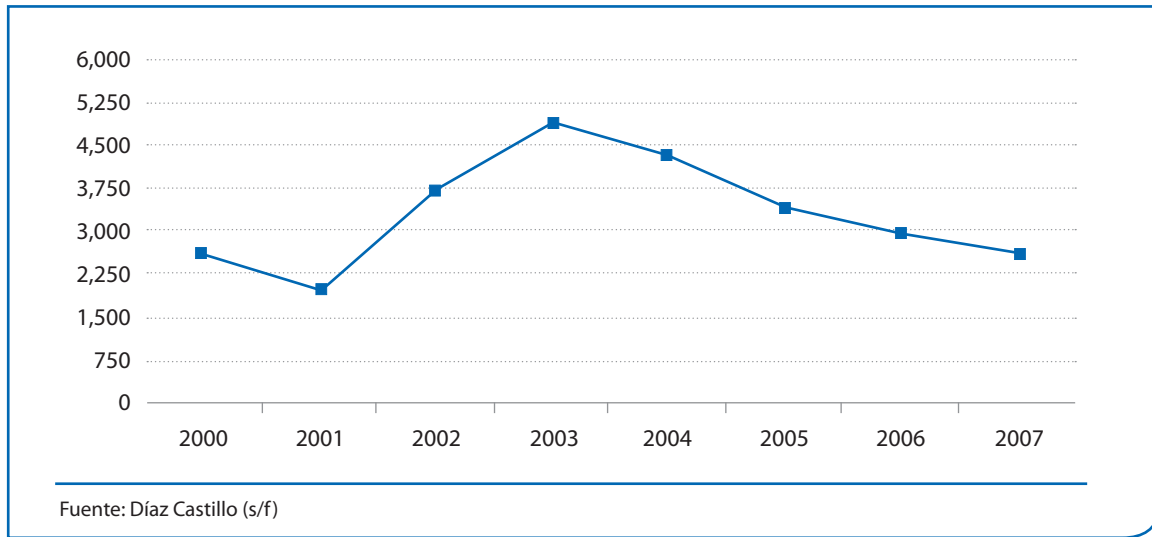
tras que únicamente un 13% eran mujeres (ORMUSA, 2009).

Importa subrayar que el incremento de casos registrado por el ISDEMU contrasta con la disminución de procesos iniciados por causa de violencia intrafamiliar en los Juzgados de Familia, que pasan de un total de 4,890 casos en el año 2003, a 1,240 en el año 2007 (gráfico SE.5). Las causas de este contraste son discutidas al interior de la Corte Suprema de Justicia, y se señalan entre ellas el debilitamiento de una cultura de denuncia, la falta de manejo y capacitación en los Juzgados de Paz y la sobrecarga de trabajo en los Juzgados de Familia (Díaz Castillo, s/f).

### **B) Violencia sexual**

Esta es también una expresión de violencia de género y se define en el *Informe mundial sobre la violencia y la salud* de la OMS como «todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones

**Gráfico SE.5** Procesos iniciados en los Juzgados de Familia (1996–julio 2007)



sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de ésta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo» (OPS, 2003).

Puede existir violencia sexual entre miembros de una misma familia y personas de confianza, así como entre conocidos y extraños. La violencia sexual puede tener lugar a lo largo de todo el ciclo vital, desde la infancia hasta la vejez, e incluye a mujeres y hombres, ambos como víctimas y/o agresores. Aunque afecta a los dos sexos, los hombres son mayoritarios en la responsabilidad de este tipo de agresiones.

Como puede observarse (cuadro SE.5) en la información entregada por el ISDEMU, durante el período comprendido entre 2004 y 2009 se registró un total de 5,169 denuncias de agresiones sexuales, del cual el 89% de estos delitos fueron dirigidos contra víctimas del sexo femenino, y el 11% contra el sexo masculino, en su mayoría niños menores de edad.

En este período tiene lugar una primera fase de ligeras oscilaciones, entre 2004 y 2005, pero también un apreciable repunte de casos en los últimos años, hasta alcanzar la cifra de 1,166 en el año 2009.

De las cifras de denuncias registradas por ISDEMU en el año 2009, una alta proporción sucede en menores de edad (cuadro SE.6). Entre 0 y 13 años, la composición por sexo es del 74.9% para las mujeres y un 25.1% en los hombres; pero en la adolescencia esas cifras se disparan para las mujeres: entre 14 y 17 años tiene lugar la mayor incidencia de casos en la población femenina (521), que representan el 97% del total de casos reportados para dicho rango de edad. La estructura de esta información estadística se confirma en términos generales con la que registran tanto el Instituto de Medicina Legal como la Fiscalía General de la República (FGR).

Esta coincidencia también tiene lugar en cuanto al lugar de ocurrencia de la agresión sexual, donde la mayor cantidad de abusos sexuales se cometen en el hogar de las niñas y adolescen-

**Cuadro SE.5** Agresiones sexuales (2004–2009)

Año	Agresión sexual		
	Femenino	Masculino	Total
2004	431	66	497
2005	467	59	526
2006	793	100	893
2007	920	103	1,023
2008	943	121	1,064
2009	1,048	118	1,166
Total	4,602	567	5,169

Fuente: ISDEMU

**Cuadro SE.6** Agresiones sexuales según rango de edad (2004-2009)

Edades	2004		2006		2008		2009	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
00-05	40	22	41	23	47	20	44	22
06-09	60	28	95	39	85	45	77	48
10-13	114	14	188	23	213	26	178	30
14-17	132	1	308	10	405	19	521	16
18-21	28	—	50	—	63	4	73	2
22-25	22	—	29	1	34	1	29	—
26-29	10	—	29	2	25	3	34	—
30-33	9	1	21	2	29	1	32	—
34-37	5	—	11	—	15	1	15	—
38-41	5	—	7	—	8	—	17	—
42-45	3	—	3	—	6	—	16	—
46-49	2	—	2	—	3	—	5	—
50 y más	1	—	9	—	10	1	7	—
<b>Total</b>	<b>431</b>	<b>66</b>	<b>793</b>	<b>100</b>	<b>943</b>	<b>121</b>	<b>1,048</b>	<b>118</b>

Fuente: ISDEMU

tes, lugar donde se supone tendrían que estar siendo protegidas. Del total de denuncias en el año 2008 y 2009, aproximadamente la mitad

fueron en casa de conocidos de las víctimas (familiares, vecinos, conocidos, etc.), y casi un cuarto en la casa de la víctima (cuadro SE.7).

**Cuadro SE.7** Casos de agresiones sexuales según lugar de ocurrencia (2008–2009)

Lugar de ocurrencia de la agresión	2008		2009	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Casa de la víctima	288	27.1	275	23.6
Casa conocida de la víctima: casa del agresor, familiares, conocidos o vecinos, etc.	522	49.1	595	51.0
Centro escolar	28	2.6	36	3.1
Centro laboral	34	3.2	28	2.4
Lugares públicos	152	14.3	179	15.4
Otros	40	3.7	53	4.5
<b>Total</b>	<b>1064</b>	<b>100.0</b>	<b>1,166</b>	<b>100.0</b>

Fuente: ISDEMU

### C) Otros tipos de violencia de género

La violencia de género encuentra también otras expresiones, como la trata de personas y la explotación sexual, ambas con frecuencia estrechamente relacionadas. Se estima que en El Salvador la trata de personas es un problema grave. Existe mayor difusión sobre la trata externa, que involucra la movilidad de un país a otro, pero la falta de estadísticas unificadas impide revelar con claridad la trata interna. Esta última se oculta en muchos casos en la práctica social de vender o dar a las hijas para el servicio doméstico para luego terminar en centros de tolerancia. Este tipo de explotación sexual comercial es también una modalidad de la violencia contra las mujeres por razones de género y generacional, que atenta contra los derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Con la recién creada Unidad de Trata del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), se ingresaron a su sistema 143 víctimas: 127 de nuevo ingreso y 17 reingresos. Se desconoce

si estos solo fueron manejados administrativamente o si originó un proceso judicial. El albergue Huellas de Esperanza, administrado por la Fundación Huellas, registró en su primer año de funcionamiento (abril 2006 – abril 2007) 98 ingresos de víctimas de trata de personas. La FGR en el 2005 recibió 38 denuncias por este delito, 20 de cuyas víctimas fueron mujeres frente a 7 hombres; en 11 casos no se disponía de información sobre la víctima; en 2006, conoció de 35 casos que presentaban víctimas femeninas, 7 masculinas y en 14 no se tuvo información. Tanto en los reportes de la PNC como de la FGR, las víctimas en su mayoría son menores de edad. Hay que subrayar que esta información estadística presenta todavía un fuerte subregistro, según todas las fuentes mencionadas. En el cuadro SE.8, se presentan datos de la PNC sobre este tipo de violencia.

En los últimos años se ha examinado en El Salvador la figura del feminicidio que, en esencia, trata de identificar las muertes violentas de mujeres referidas directamente a su condición de género. La forma de estimar su di-



**Cuadro SE.8** Casos atendidos por la PNC (2005–2007)

Año	Número de casos	Casos resueltos	Número de detenidos
2005	32	18	53
2006	67	37	56
2007	28	6	22
Total	127	61	131

Fuente: Hidalgo, 2008, con base en datos de la PNC

mención guarda relación con la posibilidad de tener una identificación veraz de las causas de cada muerte violenta. El problema al respecto en El Salvador, ya consignado anteriormente, hace muy difícil esa posibilidad.

Ante esta situación, una solución adoptada es considerar todas las muertes violentas de mujeres como feminicidios, sea cual sea la causa de dicha muerte. Pero al hacerlo así, como concluye un estudio, «podríamos decir que oficialmente estamos registrando muertes de mujeres, pero no podemos decir que este dato esté reflejando feminicidios, por los mismos hallazgos encontrados en dichos protocolos» (ORMUSA, 2006). Según el ISDEMU, «no es posible afirmar que todas estas cifras corresponden a feminicidios, ya que no todos los casos han sido investigados y cerrados, sin embargo, por los lugares de agresiones, y las personas responsables de cometerlas que hemos identificado en las tablas anteriores, es posible afirmar que un número considerable de estos asesinatos, sí lo son» (ISDEMU, 2009).

En países donde existe un mejor control de los motivos de muerte violenta, las estimaciones dependen de los factores que intervengan en la desagregación sobre el total de muertes de mujeres (en Costa Rica, por ejemplo, dichas estimaciones oscilan entre el 40% y el 70%). En

todo caso, puede reconocerse a este respecto la diferencia por sexo: en las mujeres, que representan en torno al 10% del total de homicidios en el país, el peso de la violencia de género es significativo (no menor del 50% de las muertes violentas de mujeres); mientras que en los hombres, que son en torno al 90% del total de homicidios, el peso de la violencia de género es mínimo (no alcanza al 2% del total de homicidios masculinos). Por otro lado, es necesario insistir que apenas hay información estadística y no estadística sobre el peso de las razones de género que determinan directa o indirectamente la violencia social, algo sobre lo que es necesario investigar en el futuro con urgencia.

### 9.3 Principales recomendaciones en materia de seguridad y género

Frente a la alarmante situación de la violencia de género en El Salvador, los principales desafíos son:

1. **Encarar institucionalmente la violencia de género como uno de los tipos del cuadro general de tipos de violencia que serviría al diagnóstico y a la creación de planes nacionales contra la violencia.** La respuesta de las instituciones no puede desvincular la violencia

de género de los otros tipos de violencia, pero tampoco debe asumirla simplemente como una forma indiferenciada de violencia social. Se debe respetar la especificidad de las expresiones de violencia de género mientras se avanza hacia el establecimiento de las relaciones con los otros tipos de violencia para mayor eficacia en diagnósticos y planes.

2. **Avanzar en la generación de una normativa integral que atienda las principales expresiones de la violencia de género, como son las que se dan contra las mujeres (violencia sexual, psicológica, física, económica, trata y feminicidio).** Dicha normativa debe considerar un plan nacional contra la violencia hacia las mujeres que incorpore en sus mecanismos la contraloría por parte de las organizaciones de mujeres. Asimismo, debe abordar aspectos clave como la prevención, atención, acceso a la justicia y reparación.
3. **Establecer un sistema unificado de registro de casos de violencia de género que permita diagnosticar el fenómeno a nivel nacional.** Este sistema debe partir de una homologación de indicadores básicos, los cuales deben implementarse en el observatorio nacional sobre violencia próximo a establecerse. La desagregación por sexo de los indicadores es fundamental en los distintos sistemas de información relativos a la seguridad ciudadana y violencia para poder realizar un análisis de género de los distintos tipos de violencia.
4. **Revisar la coordinación interinstitucional para aplicar de manera efectiva la normativa existente de forma que se brinde una atención integral y se facilite la distribución de recursos y su maximización operativa, en el contexto de articulación con los planes nacionales sobre seguridad pública.** Lo

anterior significa establecer un mapa temático y de flujo de acciones que permita sinergias de todas las instituciones involucradas en el tema a partir del ISDEMU y sus programas. Ello implica el desarrollo de sistemas interconectados y de estructura específica, lo que implica la armonización institucional, la capacitación de las y los prestadores de servicios y el control de su actividad profesional (incluyendo el manejo del síndrome *burn-out*).

Asimismo, se debe brindar atención integral a las víctimas de violencia de género, ya sea intrafamiliar o de otro tipo; en este sentido, se debe prevenir la fragmentación en este proceso, evitar que narren —y revivan— su historia una y otra vez y que sean, incluso, culpabilizadas por quienes las atienden. El procedimiento de atención debe tener al centro a las mujeres afectadas por la violencia en tanto sujetas de derecho a fin de evitar la revictimización por revivir su condición de víctimas en repetidas ocasiones durante este proceso, ya sea por verse obligadas a testificar varias veces, por atención psicológica o médica inadecuada, exceso de trámites, entre otros. Para ello se deben mejorar las capacidades del personal de las instituciones competentes a fin de que presten una atención con calidez humana y calidad técnica desde una perspectiva de género.

5. **Impulsar estrategias de sensibilización con la población sobre la violencia de género y un mayor involucramiento de los hombres en esta problemática.** Respecto de las acciones de divulgación y cambio cultural, debe procurarse la incorporación de criterios de género en las campañas sobre violencia general. Asimismo, se debe mantener la especificidad de la violencia de género y sus expresiones más identificadas, en particular la violencia intrafamiliar.

6. **Introducir la violencia de género como eje transversal en los distintos ámbitos (participación política, pobreza, desarrollo económico, educación, salud, etc.).** Para ello es necesario evidenciar la relación entre violencia de género y las barreras que enfrentan las mujeres en el

ejercicio pleno de sus derechos. A partir del conocimiento sobre esta vinculación, se deben impulsar programas que protejan a las mujeres y jóvenes que sufren de acoso o de violencia sexual o de otros tipos en el hogar, la escuela, el trabajo u otros espacios públicos.



## 10. Participación política y género<sup>7</sup>

### Introducción

Según diversos indicadores, el avance sostenido de las mujeres salvadoreñas en los diversos ámbitos de la vida nacional no tiene lugar de forma regular y homogénea, sino que, por el contrario, presenta adelantos, estancamientos e incluso retrocesos, así como un grado diferente según las distintas esferas de actuación. Uno de los campos donde el avance mencionado es menor, en términos nacionales y comparados a nivel latinoamericano, es el de la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, tanto en el sistema político como en las organizaciones sindicales y profesionales.

En efecto, el indicador más usado como referente general de la participación política de las mujeres, y concerniente a su presencia en el Órgano Legislativo, presenta en El Salvador un nivel ligeramente inferior al promedio de América Latina y el Caribe (20.7%) (UNIFEM, 2009). De acuerdo con UNIFEM, los países con mayor representación de las mujeres son Cuba (43.2%), Argentina (40%) y Costa Rica (36.8%), mientras que las representaciones más bajas se observan en Colombia (8.4%), Brasil (9%) y Guatemala (12%). El Salvador actualmente se sitúa en 19.0%.

Esta situación contrasta con la creciente participación de las salvadoreñas como técnicas

y profesionales en las actividades públicas, así como con su decidida participación en la historia política del país. Por otra parte, refleja un débil ejercicio de un derecho establecido hace casi medio siglo, ya que en El Salvador el derecho al sufragio femenino a elegir se estableció en 1939; y el derecho a ser elegidas, en 1961. Este bloqueo sociocultural a la participación política de las mujeres tiene lugar pese a la presión ejercida por distintos grupos de mujeres. De hecho, en los años treinta del pasado siglo, con la formación del Frente Democrático Femenino se plantearon las primeras reivindicaciones por los derechos políticos de las mujeres. En las últimas décadas, esta presión social ha dado lugar a distintas iniciativas tendientes a incrementar la participación femenina.

De esta forma, El Salvador confirma la hipótesis de distintas investigaciones y entidades que sostienen que el ámbito de la participación política no correlaciona con el adelanto educativo, laboral o jurídico de las mujeres y que, por tanto, es uno de los que necesita insoslayablemente «acciones positivas».<sup>8</sup> Al examinar la región latinoamericana es evidente que sin el establecimiento de sistemas de cuotas la presencia de mujeres en el poder político avanza muy lentamente e incluso muestra retrocesos, mientras que el avance es claro e irreversible en aquellos países que establecieron sistemas de cuotas.

---

7. Este capítulo recoge la información y los desafíos sobre participación política de las mujeres presentados en el informe del CIE 2010: *Paso a Paso hacia la igualdad de género en El Salvador. Tres líneas para la acción*.

---

8. Las acciones positivas son «medidas temporales que, con el fin de lograr la igualdad de oportunidades en la práctica, permitan mentalizar a las personas o corregir aquellas situaciones que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales discriminatorios» (Osborne, 2000). Estas acciones buscan compensar desventajas o suprimir la discriminación que enfrentan determinados grupos con el fin de hacer cumplir el principio de igualdad.

## 10.1 Contexto nacional de la participación política

El débil avance de la participación política de las salvadoreñas durante las dos últimas décadas tiene lugar en el contexto del proceso de transición democrática que se produce tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, que cierra definitivamente el conflicto político y militar de los años ochenta del pasado siglo. Los contenidos del acuerdo permiten fortalecer las instituciones democráticas y asegurar la vigencia de derechos civiles y políticos de la ciudadanía conculcados durante la guerra civil. Algunas de estas reformas afectan de manera notable el sistema electoral con la creación del Tribunal Supremo Electoral (TSE) como la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en la materia, que otorga a los partidos políticos el derecho a vigilar la elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral. Sin embargo, las modificaciones de la normativa electoral no incluyeron ninguna acción positiva a favor de las mujeres.

Desde el inicio de la transición democrática han tenido lugar en el país cambios de gobierno de manera legítima mediante elecciones validadas por diversos organismos internacionales. Sin embargo, el desarrollo del sistema político se ha producido en condiciones económicas y sociales no siempre favorables, por lo que arrastra problemas que el país aún no ha resuelto.

Por una parte, El Salvador forma parte del conjunto de países latinoamericanos que en esa etapa experimentan la denominada doble transición: avanzan en la transición democrática pero en el curso de la consolidación de un modelo de ajuste estructural que deposita sus esperanzas en el comportamiento del mercado, lo que reduce notablemente la presencia

regulatoria del Estado. En El Salvador, este modelo, tras un repunte del crecimiento económico en los primeros años noventa, se ha mostrado ineficaz para avanzar sólidamente en el Desarrollo Humano Sostenible. El *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007–2008* (PNUD, 2008b) expone las razones del no funcionamiento del modelo y destaca el debilitamiento de la planificación económica, un desencuentro de las racionalidades de trabajadores y empleadores, así como los efectos de la apertura comercial sin contrapesos, lo que se tradujo en una desincentivación de la creación global de empleo, la reducción del salario real y, sobre todo, la manifiesta debilidad de financiar internamente políticas de desarrollo y contra la pobreza (PNUD, 2008b).

Por otra parte, el funcionamiento del sistema político también ha mostrado algunos problemas importantes. De un lado, el mantenimiento en el tiempo de una acentuada polarización entre las principales fuerzas políticas ha impedido el desarrollo de políticas de Estado ante problemas decisivos, como la necesidad de un pacto fiscal o el combate contra la violencia y la delincuencia. Asimismo, en el curso de esa polarización, el mantenimiento hasta 2009 y por dos décadas de un mismo partido en el gobierno y su tendencia al control político de las instituciones solo se compensaba por la capacidad de bloqueo de sus adversarios políticos en la Asamblea Legislativa. Los sondeos de opinión muestran también un apoyo solo condicionado de la democracia entre la población, que hace que algo más de la mitad esté dispuesta a dejar caer la democracia si con ello resuelve sus problemas económicos, contrariamente a lo que sucede en algunos países latinoamericanos (Chile, Costa Rica, Uruguay), donde es apreciado el valor sustantivo de la democracia, como forma insustituible de convivencia y régimen político (datos de Latinobarómetro de 2009).

En suma, el sistema político necesita reformas electorales e institucionales, además de una cualificación de la cultura política democrática y de un esfuerzo sostenido por superar los factores que debilitan el capital social y la confianza mutua, principalmente los graves problemas de inseguridad pública y pobreza. En todo caso, las disfunciones del sistema político pueden explicar solo parcialmente la dificultad de participación política de las mujeres. Es decir, la polarización o la excesiva necesidad de control pueden establecer un clima que sea poco favorable y agrave, en alguna medida, la dificultad de participación de las mujeres; pero puede afirmarse con seguridad que esa dificultad obedece fundamentalmente a determinaciones de género que, tanto en el espacio público como en el privado, operan para obstaculizar el incremento de la participación de las mujeres en el poder político.

## 10.2 El panorama de la participación política de las mujeres

De acuerdo con el *Censo de Población 2007* (DIGESTYC, 2008a), en El Salvador las mujeres constituyen el 52.7% de la población. Sin embargo su participación en los poderes públicos es desigual, y acentuadamente reducida en los poderes legislativo y ejecutivo, aunque bastante más presente en el poder judicial. Es decir, la mujer es minoritaria como resultado de los procesos de decisión política y participa más fácilmente cuando la selección depende del ascenso profesional, como sucede en el Órgano Judicial.

La participación de las mujeres en el poder legislativo continúa siendo una de las más bajas en la región, pese a que ha sufrido un ligero crecimiento en el tiempo, con apreciables oscilaciones (cuadro X.1). En los últimos

**Cuadro X.1** Participación de mujeres en la Asamblea Legislativa (1991–2009)

Período	Número de diputados y diputadas propietarios		Porcentaje diputados y diputadas propietarios	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
1991-1994	7	77	8.2	90.6
1994-1997	9	75	10.6	88.2
1997-2000	14	70	16.5	82.4
2000-2003	8	76	9.0	91.0
2003-2006	9	75	10.7	89.3
2006-2009	14	70	16.7	83.3
2009-2012*	16	68	19	81

\* Estos datos corresponden a las mujeres electas originalmente y no consideran cambios posteriores durante la legislatura

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ISDEMU y página web de Asamblea Legislativa

**Cuadro X.2** Participación de las mujeres en el gobierno en los últimos tres períodos

Período	Ministros/Ministras			Viceministros/Viceministras		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	TOTAL
1999-2004	10	3	13	16	2	18
	77%	23%	100%	88%	12%	100%
2004-2009	11	2	13	12	6	18
	84.6%	15.4%	100%	66.7%	33.3%	100%
2009-2014	11	2	13	17	3	20
	84.6%	15.4%	100%	85%	15%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de páginas web de cada ministerio, DeyGe, 2008 y CEDAW, 2002

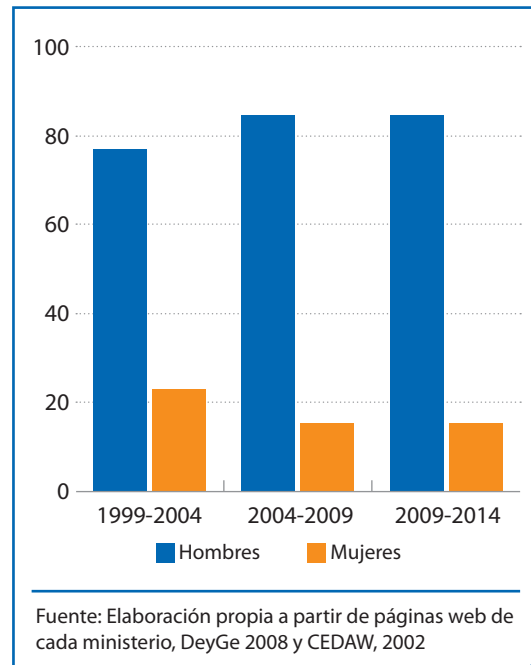
siete períodos legislativos, la proporción de mujeres crece desde un 8.2% en el período 1991–1994 hasta un 16.5% en el período 97–2000, para luego caer en el 2000–2003 al 9%, y remontar paulatinamente hasta 19% en el actual período 2009–2012. Una mayor presencia de mujeres (33.3%) se encuentra para el presente período en la bancada de El Salvador ante el Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

En cuanto al poder ejecutivo, la participación femenina es también notablemente reducida, en el que no se ha alcanzado la cuarta parte de los cargos de titulares de los ministerios en los últimos diez años y con los que representan solo un 15% de esos cargos en la formación del actual gobierno (cuadro X.2).

Puede apreciarse que también en este ámbito la tendencia es diferente según el peso de la relevancia política o técnica. La tendencia es más bien a la reducción en el nivel de los ministerios, y sucede lo contrario en el rango de los viceministerios. No obstante, también

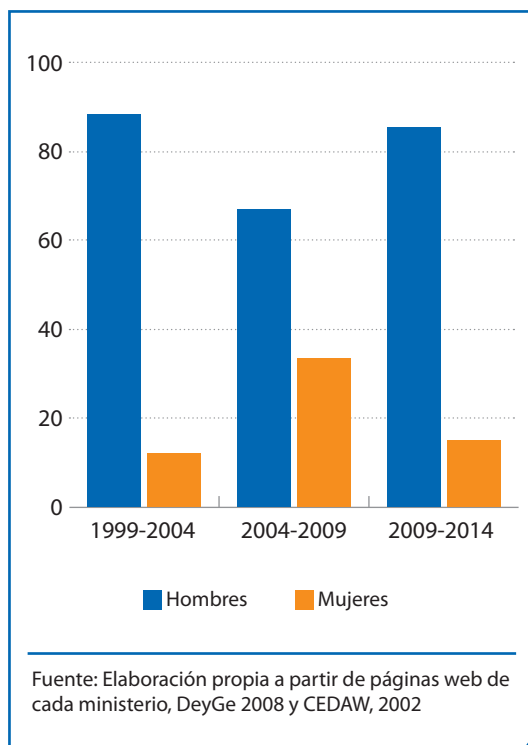
en este nivel la proporción ha decrecido con la formación del actual gobierno, al pasar del 33% al 15% (gráficos X.1 y X.2).

**Gráfico X.1** Ministros y ministras en los últimos tres períodos





**Gráfico X.2** Viceministros y viceministras en los últimos tres períodos



Como se advirtió, el crecimiento de la participación de las mujeres es más consistente en el poder judicial. De hecho, la proporción de mujeres era ya del 35% del total de jueces y juezas en 1999, y esa proporción se sitúa en torno al 45% al final de esta década (cuadro X.3). Se trata de una tendencia de crecimiento sostenido basada en el hecho de que las mujeres son ya mayoritarias en los rangos básicos de la judicatura y en que esta institución nutre sus niveles superiores con el reclutamiento profesional interno. La situación es diferente en la Corte Suprema de Justicia, precisamente porque su composición depende del debate político en la Asamblea Legislativa, órgano que nombra a las y los magistrados de dicha Corte. En la actualidad, la proporción de mujeres es del 30% en ese organismo superior.

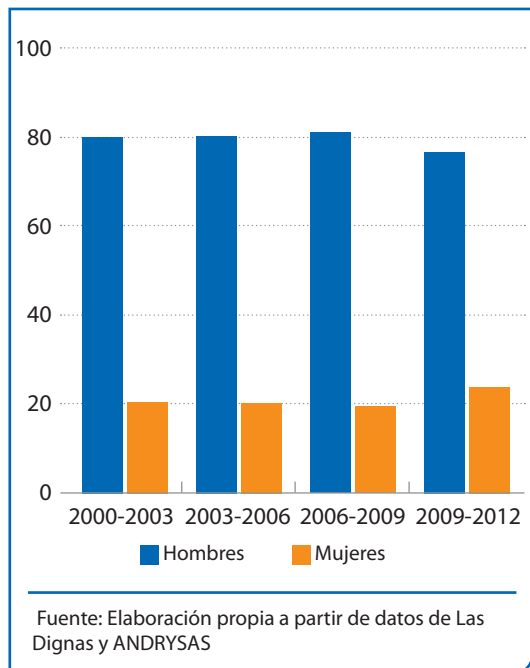
La participación de las mujeres en las instancias de gobierno municipal también es reducida. En los últimos períodos no alcanza la cuarta parte de los asientos en los concejos municipales (gráfico X.3). La tendencia es de

**Cuadro X.3** Composición por sexo de la cantidad de jueces y juezas (1997-2007)

Año	Hombre	%	Mujer	%
1997	344	64.4%	190	35.6%
1998	375	60.8%	242	39.2%
1999	384	62.2%	233	37.8%
2000	372	60.3%	245	39.7%
2001	366	58.7%	258	41.3%
2002	356	57%	269	43%
2003	350	55.8%	277	44.2%
2004	365	56.9%	277	43.1%
2005	361	56.2%	281	43.8%
2006	351	54.7%	291	45.3%
2007	361	55.3%	291	44.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Suprema de Justicia, 2008

**Gráfico X.3.** Total de mujeres en los concejos municipales, varios períodos



un ligero crecimiento no exento de oscilaciones. En los dos períodos comprendidos entre el 2003 y el 2006 la presencia femenina se situó sobre el 20%, para caer ligeramente en el período 2006–2009 a 19.4%, y volver a crecer hasta 23.7% para el período 2009–2012. Esta participación de las mujeres en el espacio político municipal es diferente cuando se examinan los cargos de cabezas de alcaldías y los de regidurías. En efecto, las mujeres son apenas el 11% de las alcaldesas del país, y una cifra semejante se refleja para el cargo de síndicos y síndicas, lo cual se sitúa en torno a un cuarto de las regidurías del total de municipios salvadoreños (cuadro X.4).

Cuando se examina la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión de organizaciones partidarias, sindicales y profesionales, se observa que su presencia también es reducida, aunque marcada por diferencias notables.

**Cuadro X.4** Evolución de la participación por sexo en los cargos municipales (2000–2009)

Período	2000-2003		2003-2006		2006-2009		2009-2012	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
<i>Alcaldes y Alcaldesas</i>								
Mujeres	23	8.8	17	6.5	22	8.4	29	11.1
Hombres	239	91.2	245	93.5	240	91.6	233	88.9
<i>Síndicos y Síndicas</i>								
Mujeres	33	12.6	33	12.6	31	11.8	28	10.7
Hombres	229	87.4	229	87.4	231	88.2	234	89.3
<i>Regidores y Regidoras</i>								
Mujeres	288	21.8	293	22.2	277	21	326	24.7
Hombres	1030	78.2	1,027	77.8	1,041	79	992	75.3
<i>Regidores y Regidoras suplentes</i>								
Mujeres	246	23.5	240	22.9	230	22	286	27.3
Hombres	802	76.5	808	77.1	816	78	762	72.7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Las Dignas y ANDRYSAS

**Cuadro X.5** Proporción de mujeres en las direcciones partidarias (2009)

Comisión política	Mujeres	Hombres	Total	% de Mujeres
FMLN	8	11	19	42.1%
ARENA	3	10	13	23%
PDC	3	11	14	21.4%
PCN	0	10	10	0
CD	3	9	12	25%

Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por cada partido político y página web del Consejo Ejecutivo Nacional (COENA) de Alianza Republicana Nacionalista

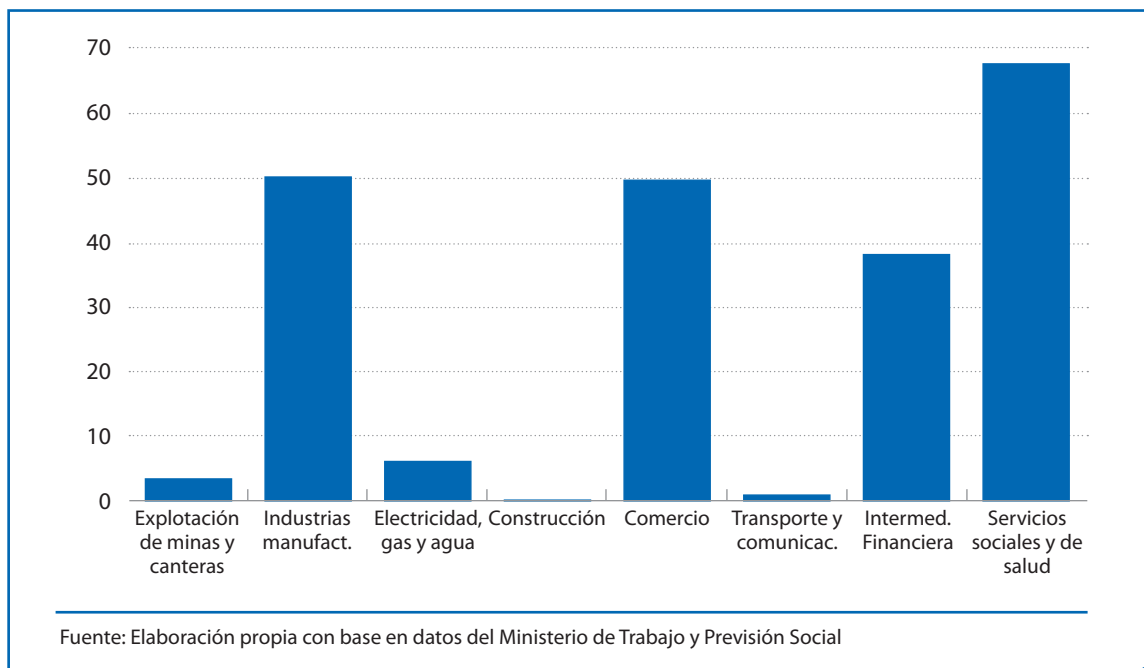
En las direcciones de los partidos políticos con presencia parlamentaria, las mujeres representan un cuarto de los 68 cargos existentes en el conjunto de las direcciones políticas, pero existen diferencias acusadas: las mujeres son un 42% de la Comisión Política del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), y se sitúan entre el 20 y el 25% en los otros partidos, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Cambio Democrático (CD), a excepción del caso del Partido de Conciliación Nacional (PCN), que no tiene mujeres en su dirección política (cuadro X.5). Importa destacar que el FMLN tiene en sus estatutos cuota mínima (35%) de mujeres en sus organismos directivos.

En cuanto el análisis de la implicación femenina en los sindicatos, la información disponible refiere sobre todo al número de afiliaciones. Del conjunto de los sindicatos registrados en el Ministerio de Trabajo las mujeres representan el 13% de sus integrantes, pero esa participación difiere notablemente por tipo de sindicato (gráfico X.4). Así, hay sindicatos donde la presencia femenina oscila entre el 40% y el 60%; es el caso de las ramas de servicios sociales y salud, comercio, industrias manufactureras y entidades financieras. Por otra parte, las mujeres apenas tienen presencia en sindicatos de los

sectores de construcción, transporte, explotación de minas y canteras, y agua, gas y electricidad; es decir, la presencia sindical de las mujeres guarda relación con el grado de presencia femenina en las distintas ramas de la economía. Nótese que, en términos globales, hay una brecha notable entre el hecho de que las mujeres constituyen más del 40% de la fuerza de trabajo y su participación en la sindicalización se sitúe sobre el 13% del total nacional.

La información disponible sobre la participación de las mujeres en las directivas de los colegios profesionales muestra que representan entre el 8.3% y el 30% de dichas directivas, si bien con diferencias apreciables (cuadro X.6). Las mujeres son el 8.3% de la directiva del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de El Salvador (COLPROCE) y el 10% de la directiva de la Federación de Asociaciones de Ingenieros, Arquitectos y Ramas Afines de El Salvador (FESIARA), mientras son el 29% de la Asociación de Periodistas Salvadoreños, y el 18% en el Colegio Médico de El Salvador. Destaca que la Corporación de Contadores no tenga ninguna mujer en su junta directiva. En la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES) solamente el 11.1% de las presidencias de las asociaciones están en manos de mujeres.

**Gráfico X.4** Mujeres afiliadas a sindicatos según rama de actividad (2009)



**Cuadro X.6** Mujeres en las directivas de las asociaciones profesionales (2009)

Integrantes de directivas de colegio/asociación/corporación	Mujeres	Hombres	Total	% de Mujeres
Federación de Asociaciones de Ingenieros, Arquitectos y Ramas Afines de El Salvador (FESIARA)	1	9	10	10%
Colegio Médico de El Salvador	2	9	11	18.2%
Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de El Salvador	1	11	12	8.3%
Corporación de Contadores de El Salvador	0	13	13	0
Asociación de Periodistas Salvadoreños	2	5	7	28.8%
Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador*	1	8	9	11.1%.

\* Los datos hacen referencia a la presidencia de las asociaciones de abogados existentes para 2009-2010

Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por cada colegio, asociación y corporación profesional

La constatación del vacío representativo de las mujeres en las organizaciones políticas y sociales tiene lugar al mismo tiempo que se desa-

rolla una apreciable organización de las propias mujeres (cuadro X.7). Un reciente estudio muestra que hay 526 organizaciones de distin-

**Cuadro X.7** Organizaciones de mujeres por departamento

Departamento	N.º de organizaciones de mujeres	Índice (por 100,000 mujeres de 16 años y más)
Ahuachapán	21	19.4
Cabañas	17	33.5
Chalatenango	54	81.9
Cuscatlán	64	83.2
La Libertad	62	25.6
La Paz	23	21.4
La Unión	2	2.4
Morazán	31	53.4
San Miguel	23	15.2
San Salvador	56	9.4
San Vicente	76	137.1
Santa Ana	21	10.9
Sonsonate	39	24.9
Usulután	37	31.3
<b>Total país</b>	<b>526</b>	<b>25.5</b>

Fuente: Elaboración propia a con base en FUNDE, 2007

ta naturaleza en todo el país, con diferencias apreciables según los distintos departamentos (FUNDE, 2007). En general, el número de organizaciones guarda relación con la cantidad de población femenina que habita en el departamento, pero existen particularidades destacables, como el caso de San Vicente, donde está el mayor número de organizaciones de mujeres. Para comprobar esas particularidades se ha confeccionado un índice de organización que refiere a la relación entre número de organizaciones y población de mujeres de 16 y más años (por 100,000), donde se muestra que San Vicente presenta una tasa elevada de 137.1, mientras San Salvador presenta una tasa baja, del 9.4. Chalatenango y Cuscatlán presentan tasas por encima de 80 por 100,000 habitantes.

### **10.3 Principales desafíos y propuestas en participación política y género**

Tomando en consideración el análisis anterior, y con el objetivo de promover una mayor y sostenida participación política de las mujeres, se recomienda:

- 1. A las fuerzas políticas, adoptar medidas de acción positiva en la participación política de las mujeres, específicamente un sistema de cuotas en la normativa electoral.** Aunque existan múltiples condiciones favorables para el incremento de la participación política de las mujeres, sin la adopción de medidas de acción positiva dicho incremento no tendrá lugar en el mediano plazo. Estas

acciones positivas deben cubrir un amplio espectro, pero resulta clave el establecimiento de un sistema de cuotas en la normativa electoral: sin este instrumento será extremadamente difícil superar las trabas que bloquean el incremento de la participación política de las mujeres.

2. **Fomentar la autoconfianza, la preparación y el desempeño de las mujeres en cargos de responsabilidad pública y política, por medio de espacios de formación con enfoque de género que sean sostenibles tanto institucional como financieramente.** Además del sistema de cuotas, serán necesarias otras acciones que fomenten la preparación y el desempeño de las mujeres en cargos de responsabilidad pública y política. El TSE y los partidos mismos deben promover mecanismos de refuerzos presupuestarios para que estos organismos cuenten con los recursos financieros, no solo durante la contienda electoral sino de forma permanente, para invertir en la capacitación de las mujeres y en actividades de sensibilización de género en las distintas organizaciones del sistema político.
3. **Impulsar mecanismos para reducir la carga de trabajo de las mujeres, particularmente el trabajo doméstico no remunerado (doble jornada), que constituye una de las principales barreras para el ejercicio de una ciudadanía plena y su participación en el ámbito político.** De igual forma, también cobra importancia respecto de las condiciones de la participación política de las mujeres la cuestión de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en cuanto al trabajo reproductivo, en el que se incluyen las tareas domésticas y de cuidado. En tal sentido, es imperativa la promulgación de normativas de armonización entre responsabilidades laborales y familiares.

4. **Impulsar campañas de concientización dirigidas a la ciudadanía para que apoye la participación política de las mujeres como aspecto fundamental para el fortalecimiento de un sistema democrático.** Es necesario que la ciudadanía tome conciencia sobre el déficit de la participación política de las mujeres y de sus implicaciones, en tanto que no puede existir democracia si se las excluye de los espacios de toma de decisiones y si se toman las principales decisiones del país sin la participación de más de la mitad de la población salvadoreña. En otras palabras, «a mayor representatividad de género, mayor calidad democrática» (Centro de Estudios Internacionales de Barcelona, 2009).
5. **Promover el mejoramiento del sistema democrático, eliminando las barreras que limitan la participación de la ciudadanía, en general, y especialmente la de las mujeres.** Los espacios y canales de participación política deben considerar el perfil y las necesidades de los distintos grupos sociales. Deben ponerse en marcha acciones positivas que aseguren que las mujeres accedan y permanezcan en los puestos de tomas de decisiones, pero también el reto consiste en la creación de nuevas formas de participación efectivas y sensibles al género y no solo procurar el acercamiento de las mujeres a las formas institucionalizadas de participación política. Esta recomendación requiere de la voluntad y acción conjunta de actrices y actores clave en el sistema político en el ámbito nacional y local (Asamblea Legislativa, poder ejecutivo, alcaldías, partidos políticos, Tribunal Supremo Electoral, organizaciones pluripartidistas de mujeres y organizaciones de la sociedad civil, entre otros).

## 11. Salud y género<sup>9</sup>

### Introducción

Las condiciones de salud de mujeres y hombres en El Salvador refieren a dos planos fundamentales: por un lado, la situación general deficiente del contexto sanitario y las graves debilidades del sistema de salud que afectan al conjunto de la población; y, por el otro, la forma diferenciada en que esta situación impacta en mujeres y hombres, así como sus respectivas respuestas. En El Salvador la diferenciación por sexo es muy marcada, en particular debido a la considerable sobremortalidad masculina por traumatismos externos (accidentes laborales, de tránsito y violencia social). Lo anterior induce una distinción aguda en el peso de las causas de mortalidad y morbilidad en ambos sexos, además del factor regular de las diferencias biológicas entre los mismos, sobre todo en el campo de la reproducción.

Por esa razón, el análisis de las condiciones de salud desde una perspectiva de género debe referir, como lo plantea la *Política Nacional de Salud*, al «proceso mediante el cual se reconocen las diferencias y particularidades biológicas y sociales entre mujeres y hombres en términos de sus necesidades y problemas de salud, aplicando a la planificación de salud, ejecución, vigilancia y evaluación con el fin de avanzar hacia el logro de la igualdad y equidad. De esta manera se estaría logrando la transversalización de la perspectiva de género en el proceso salud-enfermedad y en el desarrollo

sanitario del país» (Sistema Nacional de Salud, 2008). Además de evidenciar estas particularidades, se debe comprender cómo las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres determinan el acceso y control de las personas a los recursos para la salud. Ahora bien, como lo plantea la Organización Panamericana de la Salud (OPS), analizar la situación de salud desde el enfoque de género no debe conducir a examinar únicamente las condiciones de salud de las mujeres. Por el contrario, se trata de estudiar comparativamente la situación de mujeres y hombres, así como de proponer recomendaciones de políticas para ambos, que unas veces serán comunes y otras deberán ser claramente diferenciadas.

Como se verá a continuación, la gran mayoría de las mujeres y los hombres en El Salvador sufren condiciones de salud muy deficientes. A la falta de cobertura, de insumos y de eficacia de los servicios se unen condiciones sanitarias que, con frecuencia, refieren a comportamientos determinados por identidades y roles de género. Por ello, antes de examinar las diferencias entre sexos, se examinará someramente la situación general para tener una idea del contexto en que se desarrollan. Al concluir este informe, se analizarán las respuestas institucionales hasta el momento y se harán algunas recomendaciones fundamentales.

### 11.1 El contexto nacional de la salud

La situación nacional de salud en El Salvador es todavía precaria, tanto por lo que se refiere a la dotación y cobertura de servicios públicos como respecto a las condiciones básicas sanitarias y la cultura poblacional en materia de prevención y cuidado. Además, se encuentra en un momento de transición epidemiológica al pasar de ser un país con afecciones referidas a una población muy joven, con frecuen-

---

9. Este capítulo recoge la información y los desafíos sobre salud presentados en el informe del CIE 2010: *Paso a paso hacia la igualdad de género en El Salvador. Tres líneas para la acción*.

cia de enfermedades transmisibles endémicas y brotes epidémicos variables, a un país con un incremento de enfermedades crónicas y no transmisibles, propio del envejecimiento poblacional. A lo anterior se suman los efectos de las malas condiciones sanitarias y de una cantidad considerablemente elevada de muertes violentas.

En relación con los datos sobre dotación y cobertura de los servicios de salud, la información nacional y de tipo comparado muestran el rezago mantenido hasta el momento, pese a los reiterados intentos por impulsar una reforma del sistema de salud. Así, para el 2006 en la región centroamericana el gasto de El Salvador en salud como porcentaje del PIB es todavía bajo (6.2%, frente al 8.5% de Costa Rica) (cuadro S.1). Esto se traduce en un bajo gasto en salud por habitante: El Salvador se sitúa en el nivel de Nicaragua y Guatemala, solo por encima de Honduras, y muy por debajo de Costa Rica (cuyo gasto por habitante triplica al de El Salvador).

Desde el 2005 se han incrementado los recursos financieros para el sector salud, lo que ha hecho que el presupuesto del Minis-

terio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) creciera un 35% entre el 2002 y el 2006, con lo que aumentó el gasto de salud como proporción del PIB. Sin embargo, esto ha sido producto del crecimiento del gasto público general, porque el destinado a la salud ha disminuido respecto del gasto general gubernamental (gráfico S.1), mientras aumentaban otros rubros, por ejemplo el de seguridad pública. Es decir, en El Salvador el gasto en salud depende todavía principalmente del bolsillo de sus habitantes, lo que significa que su condición de salud está condicionada por su nivel de ingresos, algo significativo en un país que tiene al 40% de su población bajo la línea de pobreza.

Una de las expresiones más graves de este panorama es la débil cobertura del sector público (cuadro S.1). En El Salvador el 60% de la operación de salud es privada, semejante a la de Nicaragua; mientras que en Costa Rica y Panamá esa situación es a la inversa (el sector público cubre el 60% de los servicios). Lo anterior se concreta en unos niveles de cobertura global acentuadamente bajos: en 2006 se estimaba que un 41.7% de la población se encontraba sin cobertura de servicios

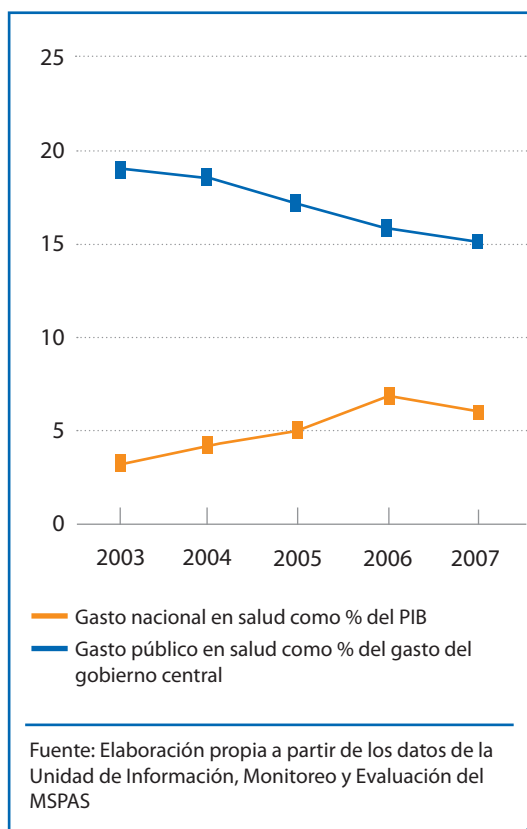
**Cuadro S.1** Gasto nacional y cobertura de servicios de salud en Centroamérica (2006)

Países	% del PIB	Gasto en salud per cápita (US\$ del 2000)	% público/ privado	% sin cobertura médica	% sin seguridad social
Costa Rica	8.5	738	60/40	5.6	12.1
El Salvador	6.2	287	39/61	41.7	78.0
Guatemala	6.5	259	27/73	55.3	82.2
Honduras	6.0	160	58/42	30.1	77.0
Nicaragua	8.0	266	41/59	32.3	87.2
Panamá	6.8	453	66/34	20.0	35.1

Fuente: OPS, 2008



**Gráfico S.1** Evolución del gasto en salud (2003–2007)



de salud y un 78.0% sin cobertura de la seguridad social. Esta situación solo es superada por Guatemala (con cifras del 55.3% y 82.2% respectivamente), y se encuentra a una distancia radical de Costa Rica (con cobertura total de salud, solo un 5.6% de cobertura parcial y únicamente un 12.1% de población sin seguridad social).

Esta falta de cobertura guarda relación con la insuficiente dotación de recursos humanos y camas hospitalarias que tiene el país (cuadros S.2 y S.3). En cuanto a los primeros, se aprecia un crecimiento lento de profesionales, tanto de médicos como de dentistas y profesionales de enfermería, lo que se observa en el aumento de profesionales que laboran en el MSPAS, y respecto del total nacional de profesionales. Los médicos registrados en el MSPAS han pasado de una tasa de 4 (por 10,000 habitantes) en 2002 a otra de 6 en el 2008.

Según datos de la OPS (2007), El Salvador contaba en 2005 con un total de 10,694 médicos registrados. Entre 2000 y 2005, la razón de

**Cuadro S.2** Médicos, dentistas y enfermeras que laboran en el MSPAS (Por 10,000 habitantes, 2001–2008)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de médicos	2,571	2,604	2,656	1,351	2,745	2,094	3,447	3,673
Médicos (por 10 mil habitantes)	4.00	4.00	4.00	2.00	4.00	4.00	6.00	6.00
Número de dentistas	ND	651	598	675	686	698	1,149	1,224
Dentistas (por 10 mil habitantes)	ND	1.00	0.90	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00
Número de enfermeras	ND	1,953	1,992	2,027	1,373	1,396	2,298	1,837
Enfermeras (por 10 mil habitantes)	ND	3.00	3.00	3.00	2.00	2.00	4.00	3.00

ND: No disponible

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del MSPAS

**Cuadro S.3** Camas hospitalarias del MSPAS (Por 10,000 habitantes, 2000–2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de camas hospitalarias	4,782	4,509	4,535	4,625	4,625	4,849	ND	4,658	4,692
Camas hospitalarias (por 1000 habitantes)	0.76	0.70	0.69	0.69	0.68	0.70	ND	0.81	0.76

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del MSPAS

médicos por habitante aumentó de 14.1 a 15.5 por 10,000 habitantes. El mayor incremento de recursos humanos se produjo en el rubro de personal de enfermería de todo tipo, que pasó de 13,784 enfermeras en 2003 a 15,191 en 2005. No obstante, estas cifras son todavía la mitad del promedio latinoamericano, que era en 2005 de 22 médicos y 42 enfermeras por 10,000 habitantes. La razón de licenciados en enfermería por médico experimentó un sensible descenso al pasar de 5.0 en 1999 a 4.9 en 2003 y a 4.7 en 2005. Importa subrayar que muchos profesionales de la salud, principalmente titulados de enfermería, emigran a Estados Unidos en busca de mejores condiciones de trabajo.

Al examinar la evolución de las camas hospitalarias registradas por el MSPAS se tiene que, luego de leves oscilaciones, el número disponible en el 2008 es prácticamente el mismo que en el 2000, sin variar por tanto la tasa por 10,000 habitantes (cuadro S.3).

En correspondencia con estas debilidades estructurales también hay que señalar problemas de organización y baja calidad de los servicios de salud. A pesar de los esfuerzos por avanzar en esta dirección, aún hay dificultades en la operación adecuada y articulada de las instancias de cada nivel para evitar concentración indeseable de casos en los hospitales del tercer

nivel. Ello significa lentitud en la atención que, junto a la falta de medicamentos y otros insumos, coloca la salud pública de El Salvador en bajos estándares a nivel regional, como señala en su último informe la OPS (2008). Desde luego, todo parece indicar que una mejor organización sistémica de la salud pública está indisolublemente ligada a un incremento de recursos y viceversa.

## 11.2 El panorama de la salud: un análisis de género

Las deficientes condiciones de salud en el país afectan y son enfrentadas de forma diferente por mujeres y hombres. Sin embargo, esa desigualdad no es la misma en todos los ámbitos de la salud, por lo que será necesario prestar especial atención a los indicadores desagregados por sexo, sin detenerse únicamente en los datos sobre las mujeres, salvo cuando ello sea obligado (como en todo lo referente a su especificidad reproductiva).

### A. Principales dimensiones de salud por género

El indicador grueso de salud, la esperanza de vida, muestra una evolución favorable aunque a ritmo lento, y se sitúa en la actualidad en torno a los 71 años para el conjunto de la po-

blación (cuadro S.4). Ahora bien, al desagregar esa cifra por sexo, la situación es claramente desfavorable para los hombres, que presentan 69 años, mientras en las mujeres tienen una esperanza de vida de 75 años. Esta brecha tan significativa, de seis años, contrasta con el promedio latinoamericano de tres años a favor de las mujeres, y guarda relación con el hecho de que la esperanza de vida para los hombres ha crecido de manera muy lenta en los últimos 30 años, debido fundamentalmente a los altos niveles de mortalidad masculina, por traumatismos externos de naturaleza violenta (guerra, criminalidad y tránsito).

En correspondencia con esta circunstancia, la mortalidad masculina tiene lugar a edades jóvenes y adultas casi en la misma medida que a partir de los 60 años; mientras en las mujeres la gran mayoría (60%) muere a partir de esa edad, lo que acentúa la tendencia en la región

de que las mujeres son más longevas que los hombres (cuadro S.5).

Al observar las causas de mortalidad por sexo se comprueba el diferente peso que tiene cada una en mujeres y hombres (cuadro S.6). Ambos sexos comparten las cifras de mortalidad por enfermedades semejantes de carácter orgánico, pero las mujeres mueren cada vez más por enfermedades que corresponden, por tendencia, a poblaciones adultas (diabetes mellitus, enfermedades cardiovasculares, etc.), que representa entre 55 y 60% del total de muertes. Además, no comparten con los hombres la mortalidad por agresión con armas, accidentes de vehículo, trastornos mentales y de comportamiento asociados con el alcohol, insuficiencia renal crónica y envenenamiento autoinfligido intencionalmente, donde las mujeres no sobrepasan el 31% de los casos.

**Cuadro S.4** Evolución de la esperanza de vida al nacer por sexo (1990–2010)

	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Ambos sexos	67,1	69,4	70,6	71,8
Hombres	63,3	66,5	67,7	68,8
Mujeres	71,1	72,5	73,7	74,9

Fuente: CELADE, 2007b

**Cuadro S.5** Defunciones anuales por sexo según edad (En porcentajes, 1990–2010)

Grupos de edades	Hombres			Mujeres		
	1990-1995	2000-2005	2005-2010	1990-1995	2000-2005	2005-2010
0-14	25.5	18.2	17.5	25.4	17.2	16.4
15-59	38.0	37.8	38.1	28.9	28.9	27.2
60 y más	36.5	44.0	44.4	45.8	53.9	56.4

Fuente: CEPAL, 2002

Al observar la morbilidad y desagregar la información por sexo se tiene que los hombres representan entre un 30 y un 40% de los casos tratados en las distintas causas, a excepción de los traumatismos externos, donde representan el 60% de los casos (cuadro S.7).

Sin embargo, la información sobre morbilidad en mujeres y hombres está condicionada por la cantidad de consultas, respecto de la cual se evidencia que los hombres asisten a consultar mucho menos que las mujeres: en el 2008 las consultas masculinas no llegaban a ser un tercio del total (cuadro S.8). Las mujeres con-

sultan, sobre todo, por causas obstétricas y reproductivas y por infecciones respiratorias agudas, mientras los hombres lo hacen por esta última causa y por traumatismos externos (accidentes laborales, de tránsito y violencia social).

En suma, las condiciones de salud de mujeres y hombres están marcadas por las deficiencias estructurales del sistema de salud que afecta a la mayoría de la población. Ahora bien, factores de género condicionan la forma en que esas debilidades sistémicas afectan a mujeres y hombres y son enfrentadas por ambos sexos.

**Cuadro S.6** Principales causas de muerte según sexo (2008)

Descripción de las causas	Defunciones		Porcentaje de mujeres sobre el total
	Masculinas	Femeninas	
Agresión con disparo de otra arma de fuego y las no especificadas	21.2%	4.1%	10.1%
Infarto agudo del miocardio	9.8%	15.1%	47.2%
Neumonía	9.0%	13.7%	47.0%
Accidente de vehículo de motor o sin motor, tipo de vehículo no especificado	11.7%	5.4%	21.1%
Insuficiencia renal crónica	10.0%	7.7%	30.8%
Insuficiencia cardíaca	5.8%	12.7%	55.9%
Diabetes mellitus	5.1%	13.8%	60.9%
Trastornos mentales y del comportamiento debido al uso de alcohol	8.8%	0.4%	2.7%
Accidente vascular encefálico agudo no especificado como hemorrágico o isquémico	2.7%	6.0%	55.9%
Hipertensión esencial	2.8%	5.6%	53.4%
Tumor maligno del estómago	2.7%	5.2%	53.3%
Fibrosis y cirrosis del hígado	3.1%	3.0%	35.9%
Envenenamiento autoinfligido intencionalmente	3.0%	1.8%	26.0%
Enfermedad isquémica crónica del corazón	1.9%	3.0%	47.7%
Golpe por objeto arrojado, proyectado o que cae	2.2%	2.2%	36.6%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, 2008c

En términos epidemiológicos, los factores que afectan a los hombres producen una diferencia desfavorable en términos de mortalidad, que implica que su esperanza de vida respecto de las mujeres presente una de las mayores brechas en la región. En cuanto a la morbilidad, la situación es más desfavorable para las mujeres, pero los indicadores al respecto están mediados por el hecho de que los hombres consultan apreciablemente menos que ellas, algo que también guarda relación con formas de construir la identidad

de género: se supone que los hombres son el sexo fuerte y no van al médico «por cualquier cosa».

Todo lo anterior confirma que las formas de impacto de los problemas de salud en mujeres y hombres son apreciablemente diferentes; pero que, observados los datos desde una perspectiva de género, las condiciones de salud de los hombres no son mejores que las de las mujeres y, sin embargo, ellos usan mucho menos los servicios de salud.

**Cuadro S.7** Casos tratados según causas de morbilidad por sexo (2008)

Grupos de causas	Mujeres		Hombres		
	Cantidad de casos	Porcentaje	Cantidad de casos	Porcentaje	Porcentaje de hombres sobre el total
Infecciones agudas en las vías respiratorias	831,109	39.87	551,823	47.72	39.90
Enfermedades del sistema urinario	219,831	10.54	59,767	5.17	21.37
Enfermedades del sistema digestivo	178,006	8.54	80,215	6.94	31.06
Enfermedades de la piel y del tejido subcutáneo	144,057	6.91	100,392	8.68	41.07
Traumatismos de diferentes sitios anatómicos	87,718	4.20	131,273	11.35	59.94
Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo	149,290	7.16	64,729	5.60	30.24
Enfermedades inflamatorias de los órganos pélvicos y genitales femeninos	199,836	9.59	0	0	0
Infecciones agudas de las vías respiratorias	85,740	4.11	67,369	5.83	44.00
Diarrea	85,850	4.12	65,294	5.64	43.20
Enfermedades del sistema circulatorio	103,270	4.95	35,624	3.08	25.65

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del MSPAS

## B. Salud sexual y reproductiva

Siguiendo la recomendación de la OPS, el análisis de la salud sexual y reproductiva debe hacerse para ambos sexos, aunque se profundice en la situación de las mujeres, dada su función reproductiva natural (OPS, s/f). Como se observó antes, las afecciones referidas al aparato sexual y reproductor tienen un peso importante en la morbilidad y mortalidad de ambos sexos. Sin embargo, aparecen diferencias, muchas veces referidas al plano biológico, pero también a los roles de género de mujeres y hombres.

En el ámbito de la morbilidad, los datos expuestos en los cuadros anteriores muestran que, ante todo, las mujeres tienen un uso muy superior de los servicios de salud por razones directamente referidas a sus funciones reproductivas, pero también consultan más que los hombres por afecciones urinarias, no directamente referidas al campo obstétrico. De hecho, los hombres representan solo un 21% de las consultas por esta causa (cuadro S.8). Ahora bien, cuando se examina el ámbito de la mortalidad esta situación es completamente a la inversa: las afecciones urinarias tienen un peso mucho mayor en la mortalidad de los hombres que en la de las mujeres. Así, al observar el total de las de las muertes por esta causa, los hombres representan una proporción muy elevada: 69% de dichas muertes (cuadro S.6).

Esa brecha tan pronunciada permite concluir que no es que los hombres sufran poco de afecciones genitourinarias, como podría parecer por los datos sobre morbilidad, sino que se tratan y cuidan considerablemente menos, lo que les conduce con alta frecuencia a desenlaces fatales. Es decir, todo parece indicar que no se trata aquí de diferencias biológicas (como sucede en el campo obstétrico),

sino de comportamiento que guarda relación con identidades y roles de género. Este comportamiento de riesgo y falta de cuidado, notablemente masculino, también se manifiesta en el ámbito de las enfermedades de transmisión sexual, como se verá más adelante.

En cuanto a la salud reproductiva de las mujeres, los principales indicadores reflejan una lenta mejoría, que refiere sobre todo a la acusada caída de la fecundidad, aunque también al más lento mejoramiento y cobertura de los servicios de salud. Respecto del control reproductivo, la información obtenida por FE-SAL 2008 refleja un incremento sostenido del uso de métodos anticonceptivos, que pasa del 67.3% en el 2002 al 72.5% en el 2008 en las mujeres casadas o acompañadas cuyas edades oscilan entre 15 y 44 años. Importa señalar que el mayor crecimiento se dio en las zonas rurales, donde todavía el uso de anticonceptivos es menor: pasó del 73.4 al 77.5 en las ciudades y del 60.1% al 66.7% en el campo. Como se señaló, el avance de los servicios públicos en este campo es todavía lento: en el 2002 el MSPAS era la fuente de métodos de un 55.9% de los casos, mientras esa cifra era del 56.6% en el año 2008 (cuadro S.9).

Respecto de la prevención de cáncer en el sistema reproductivo de las mujeres de 15 a 49 años con experiencia sexual se aprecia un incremento del uso de citologías cérvico-vaginales que pasa del 67.2% en el 2002 al 87.2% en el 2008, en mujeres en edad reproductiva (cuadro S.10). No obstante, según el MSPAS, el control del cáncer cervical en mujeres adultas (entre 25 y 35 años) todavía es insuficiente, puesto que solo un 53% de las mujeres en ese grupo etario se realizaron ese control.

En relación con el control prenatal también ha tenido lugar un avance de cobertura, aunque con una importante brecha por zona de resi-

**Cuadro S.8** Motivos de consulta por sexo según causas (2008)

Grupos de causas	Mujeres		Hombres		
	Consultas femeninas	Porcentaje	Consultas masculinas	Porcentaje	Porcentaje de hombres sobre el total
Factores que influyen en el estado de salud y contacto con los servicios de salud	1,411,849	31.25	537,581	26.61	27.57
Infecciones agudas de las vías respiratorias superiores	1,004,903	22.24	647,063	32.03	39.77
Enfermedades del sistema circulatorio	492,019	10.89	134,749	6.67	21.49
Enfermedades del sistema digestivo	274,440	6.07	116,412	5.76	29.78
Enfermedades del sistema urinario	281,995	6.24	75,489	3.73	21.12
Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo	239,660	5.30	96,093	4.75	28.62
Enfermedades de la piel y del tejido subcutáneo	189,688	4.20	125,899	6.23	39.89
Enfermedades inflamatorias de los órganos pélvicos y genitales femeninos	314,319	6.96	0	0	0
Traumatismos de diferentes sitios anatómicos	126,209	2.79	177,373	8.78	58.43
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos	183,252	4.06	108,759	5.38	37.24
<b>Total</b>	<b>4,518,334</b>	<b>100</b>	<b>2,019, 418</b>	<b>100</b>	<b>30.9</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del MSPAS

dencia (cuadro S.11). Según FESAL 2002/2003 y 2008, el control prenatal al primer trimestre aumentó de un 66% en el 2002 al 76.8% en 2008. Sin embargo, esa cifra era del 82.1% en las ciudades y 72.1% en las zonas rurales.

Probablemente la cobertura clínica del parto sea el aspecto que haya avanzado de manera más sensible. Según los datos de FESAL 2008, pasó de 69.4% en el 2002 al 84.6% en el 2008. Ese avance ha tenido lugar sobre todo en las

zonas rurales, donde aumentó del 54.1% en el 2002 al 75.9% en el 2008 (cuadro S.12). Como ya se apuntó, esto guarda relación directa con el cruce de dos factores: la pronunciada caída de la fecundidad, que implica una reducción de la demanda, y un lento crecimiento de los servicios públicos de salud.

Respecto de los niveles de maternidad en riesgo por edad de la madre, sigue teniendo un peso importante la fecundidad temprana, y un peso

**Cuadro S.9** *Porcentaje de mujeres de 15 a 44 años casadas/acompañadas según uso de métodos anticonceptivos por área de residencia (2002–2008)*

Uso de anticonceptivos	Total		Urbana		Rural	
	2002/03	2008	2002/03	2008	2002/03	2008
Nunca usó	15.1	9.0	10.4	6.0	20.6	12.5
Usó, pero no usa actualmente	17.7	18.5	16.2	16.5	19.3	20.8
Usa actualmente	67.3	72.5	73.4	77.5	60.1	66.7
Usa actualmente métodos temporales	33.9	40.0	34.9	38.8	32.8	41.4
Usa actualmente métodos permanentes	33.3	32.4	38.5	38.7	27.3	25.2
MSPAS como fuente de anticonceptivos	55.9	56.6	45.6	44.6	70.6	72.6

Fuente: Elaboración propia con base en FESAL 2008

**Cuadro S.10** *Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años con experiencia sexual según uso de citología cérvico-vaginal (1993–2008)*

Uso de citología cérvico-vaginal	1993	1998	2003	2008
Nacional	67.2	79.2	84.7	87.2*
Urbano	72.2 (76.9)**	83.0	86.3	ND
Rural	57.2	74.8	82.7	ND

\* Datos de FESAL, 2008  
 \*\* El 76.9 corresponde al área metropolitana de San Salvador y 72.2 al resto urbano

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2008b y FESAL 2008

**Cuadro S.11** *Control prenatal por área de residencia (En porcentajes, 2002–2008)*

Control prenatal	Total		Urbana		Rural	
	2002/03	2008	2002/03	2008	2002/03	2008
Inscripción al control prenatal en el primer trimestre	66.0	76.8	73.6	82.1	59.5	72.1
Inscripción en el primer trimestre y con 5 o más controles	61.9	69.9	70.4	75.5	54.6	64.8

Fuente: Elaboración propia con base en FESAL 2002/2003 y FESAL 2008



menor pero apreciable, la fecundidad tardía (cuadro S.13). Así, los nacimientos en el grupo de edades tempranas (10-19 años) representan un 31% del total del país. Ello guarda relación con un leve crecimiento del número de madres de estas edades, que cobra mayor relieve en un curso de descenso de la fecundidad general (la fecundidad en este grupo de edades también desciende pero mucho más lentamente, lo que hace que su peso relativo sea mayor).

La evolución de la mortalidad materna muestra una reducción favorable, si bien no se debe perder de vista que es fundamentalmente prevenible. Según los datos del MSPAS, la tasa por 100,000 nacidos vivos ha pasado de 62 casos en 2001 a 45 casos en el 2008 (cuadro S.14). Esta cifra es alentadora respecto del promedio latinoamericano, de 80 casos; pero dista mucho del promedio en países como Chile, donde alcanzó el número de 16 casos.

**Cuadro S.12** *Porcentaje de partos atendidos por área de residencia (2002–2008)*

	Total		Urbana		Rural	
	2002/03	2008	2002/03	2008	2002/03	2008
Atención intrahospitalaria del parto	69.4	84.6	87.3	94.3	54.1	75.9

Fuente: FESAL 2008

**Cuadro S.13** *Proporción de nacimientos en mujeres menores de 20 años y mayores de 35 (2005–2008)*

Años	10-19 años	Porcentaje	35 y más años	Porcentaje
2005	21,730	30.00	5,764	7.97
2006	20,776	29.99	5,575	8.05
2007	21,675	30.49	5,429	7.63
2008	23,563	31.03	5,789	7.62

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del MSPAS

**Cuadro S.14** *Tasa de mortalidad materna por 100,000 nacidos vivos (2000–2008)*

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
68	62	51	ND	47.78	49	59.28	50.7	44.86

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del MSPAS y de MSPAS, 2006

En otro aspecto está el examen de la situación del aborto en El Salvador, que presenta varias dificultades. Unas se refieren al registro de la cantidad de casos; otras, al hecho de que, desde abril de 1998, se reformó el *Código Penal*, y se eliminaron las causales excepcionales por las que el aborto no era punible. Por ello, la información disponible refiere únicamente a los egresos hospitalarios registrados por el MSPAS, que puede ser solo un segmento reducido del número real de abortos que se producen en el país (cuadro S.15). Según estos datos, la cantidad de abortos anuales se sitúa

en los últimos años en torno a 7,000 casos, 30% de ellos ocurridos en adolescentes.

### C. VIH y sida

El Salvador no ha escapado a la pandemia mundial del sida producida por el VIH y que se ha constituido como una de las principales causas de muerte en el planeta. Así, desde 1990, esta enfermedad muestra en El Salvador un rápido incremento, pues la infección por VIH pasa de una tasa de 0.83 por 100,000 habitantes (1990) a una tasa próxima a 170 en el 2006.

**Cuadro S.15** Evolución de la cantidad de abortos atendidos por edad y tipo (1999–2008)

Años	Total	Espontáneo <sup>a</sup>			Séptico <sup>b</sup>				
		10-14 años	15-19 años	20 y más años	Total	10-14 años	15-19 años	20 y más años	
1999	7,126	6,992	—	—	134	—	—	—	
2000	8,006	7,841	—	—	165	—	—	—	
2001	7,053	6,948	—	—	105	—	—	—	
2002	6,446	6,313	—	—	133	—	—	—	
2003	6,636	6,546	—	—	90	—	—	—	
2004	6,363	6,298	—	—	65	—	—	—	
2005	5,999	5,888	142	1,377	4,369	111	23	17	71
2006	5,989	5,936	127	1,432	4,377	53	2	12	39
2007	6,445	6,363	153	1,654	4,556	82	14	14	54
2008	6,856	6,803	154	1,801	4,848	53	8	15	30

a. El aborto espontáneo es la pérdida del embarazo antes de las 20 semanas, mucho antes de que el feto esté en condiciones de sobrevivir fuera del útero materno. Cerca del 10 al 15% de los embarazos reconocidos termina en un aborto espontáneo. Hasta el 40% de los embarazos puede terminar de esta manera ya que muchas pérdidas ocurren antes de que la mujer se dé cuenta de que está embarazada

b. El aborto séptico es aquel que conlleva una infección intrauterina, presentando fiebre de 38°C ó más, habiéndose descartado otras causas. Generalmente está asociado a maniobras abortivas o infecciones vaginales severas. Es un asesino importante de mujeres en todo el mundo, sobre todo en lugares donde el aborto es ilegal o no se consuma fácilmente

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del MSPAS

Según datos del MSPAS, entre 1984 y el 2008 se han acumulado 22,210 casos de VIH/Sida, de los cuales, 13,722 son casos identificados de VIH, y 8,488 son casos de sida (cuadro S.16).

Los datos registrados muestran una tendencia hacia al mantenimiento del número de casos por año (en torno a mil infecciones de VIH

anuales), lo que significa el incremento sostenido de la acumulación de casos (cuadro S.17).

Al desagregar esta información estadística por sexo, se tiene que los hombres son mayoritarios tanto en los casos de VIH como de sida (cuadros S.17 y S.18). Ello se evidencia tanto en la composición por sexo de los casos regis-

**Cuadro S.16** Casos acumulados de VIH y sida (1984–2008)

Componente	1984 a 2004	1984 a 2005	1984 a 2006	1984 a 2007	1984 a 2008
Casos acumulados de PVS	14,663	16,313	18,018	20,095	22,210
Casos de VIH acumulados	7,762	8,931	10,272	11,923	13,722
Casos de sida acumulados	6,901	7,332	7,746	8,172	8,488
Casos acumulados sexo masculino	9,381	10,299	11,370	12,622	13,934
Casos acumulados sexo femenino	5,282	6,014	6,648	7,473	8,276
% de mujeres sobre el total	36.02	36.87	36.89	37.19	37.26

Fuente: MSPAS, 2008

**Cuadro S.17.** Casos de VIH según sexo (1999–2007)

Casos de VIH	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nacional	491	586	902	1,002	987	1,338	1,219	1,291	907*
Masculino	267	323	504	543	—	—	619	773	529*
Femenino	224	263	398	459	—	—	600	518	378*
Porcentaje mujeres sobre total	45.6	44.9	44.1	45.8	—	—	49.2	40.1	41.7
Porcentaje mujeres de 15 a 24 años	12.0	17.1	13.6	68.9	—	—	15.0	10.8	8.8

\* Datos de enero a junio de 2007

Fuente: PNUD, 2008b

trados anualmente como en la acumulación de casos en el tiempo. Las mujeres, por su parte, representan en torno al 45% de los casos, pasando de esa cifra en 1999 hasta el 49% en el 2005 para descender posteriormente hasta el 41% en los años 2006 y 2007 (cuadro S.17). Una evolución semejante se da en los casos de sida, si bien en proporciones menores: las mujeres representan un tercio de los casos, y pasan del 30% en 1999 al 36% en el 2001 para descender hasta el 25% en el 2007 (cuadro S.18). Al examinar la acumulación de casos se observa una tendencia notablemente estable que sitúa la proporción de las mujeres en torno al 37% (cuadro S.16).

Existe coincidencia en los estudios realizados al respecto acerca de que esta mayoría de hombres entre los casos de VIH/Sida guarda relación con un comportamiento de riesgo y de falta de cuidado, referido por tendencia a identidades y roles de género. Esto sucede en el marco de un comportamiento masculino negativo en los distintos ámbitos de la salud.

Esta conducta generalizada se agrava por la tendencia a un comportamiento sexual más promiscuo, sin estar compensado por conductas de mayor prevención.

### 11.3 Principales recomendaciones para la intervención de salud con equidad de género

La incorporación de criterios de género en la acción pública de salud en El Salvador debe situarse en el actual proceso de reforma integral que se intenta llevar a cabo en el país. Por esa razón, las recomendaciones al respecto deben tomar en consideración ese contexto general.

1. **Realizar la reforma del sistema de salud con el fin de mejorar la salud de mujeres y hombres en El Salvador, algo que no solo tiene que ver con cambios organizativos, sino con un aumento apreciable de la inversión en salud.** Como muestra la información es-

**Cuadro S.18** Casos de sida según sexo (1999–2007)

Casos de sida	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nacional	441	789	1,109	595	711	692	431	414	228*
Masculino	310	529	704	419	N.D.	N.D.	299	298	170*
Femenino	131	260	405	176	N.D.	N.D.	132	116	58*
Porcentaje de mujeres en el total	29.70	32.95	36.52	29.58	N.D.	N.D.	30.63	28.02	25.43
Porcentaje de mujeres de 15 a 24 años	5.7	5.2	3.7	46.1	N.D.	N.D.	4.6	3.4	1.3

Nota: N.D. = No disponible  
\* Datos de enero a junio de 2007.

Fuente: PNUD, 2008b.

tadística y no estadística, las serias deficiencias de salud que enfrentan hombres y mujeres refieren a graves problemas de recursos, organización, cobertura y calidad de servicios que mantiene hasta la fecha el sistema de salud. El hecho de que la salud de salvadoreñas y salvadoreños dependa fundamentalmente de sus bolsillos es ilustrativo en un país donde el 40% de sus hogares se sitúan bajo la línea de pobreza. Como han insistido informes y especialistas, la reforma de salud nunca se realizará a cabalidad sin un incremento sustantivo en sus recursos; este salto de calidad es el punto de partida para mejorar la salud de ambos sexos.

- 2. Incorporar el enfoque de género en el proceso de reforma de salud mediante un enfoque de *gender mainstreaming*, es decir, de una transversalización priorizada que incorpore género en la corriente principal del proceso.** Para ello se hace necesario superar la tendencia a realizar declaraciones iniciales, como se hace en la *Política Nacional de Salud* que, si bien son necesarias, luego deben tener consecuencias en sus distintos componentes y no solo referirse al problema de la violencia de género.

Incorporar género en la salud no significa tratar únicamente la salud de la mujer, sino de las diferentes condiciones, impactos y percepciones que tienen ambos sexos al respecto. Como se puso en evidencia al estudiar la información estadística, El Salvador presenta uno de los casos extremos en América Latina respecto de la brecha desfavorable de esperanza de vida de los hombres en comparación con las mujeres. Ello guarda relación con la enorme mortalidad de los hombres salvadoreños, sobre todo por traumatismos externos (accidentes laborales, de tránsito y violencia social). En el campo de la

morbilidad, también fue demostrado que, partiendo de la grave situación que enfrentan ambos sexos, los hombres usan poco los servicios de salud, lo que les lleva con frecuencia a incrementar su mortalidad agregada.

Todo indica, por tanto, el acierto de la decisión del MSPAS de identificar la condición de salud del adulto masculino. El problema consiste en que esta línea programática es todavía marginal, sin impacto en los factores determinantes de la salud de los hombres y sin una perspectiva de género consistente. Es decir, una recomendación para impulsar la incorporación del enfoque de género en la reforma de salud consiste en hacer relevante esta línea programática referida al adulto masculino. Para que ello tenga lugar, será necesario identificar los roles de género que conducen a los hombres a presentar comportamientos de riesgo y falta de propio cuidado, algo que además de perjudicar seriamente su salud suele aumentar el trabajo reproductivo y de cuidado de las mujeres.

Ello es especialmente relevante en cuanto a la salud sexual y reproductiva. A este respecto, pueden recogerse las recomendaciones específicas de la OPS, que también sirven para las enfermedades de transmisión sexual: *a)* La incorporación de la perspectiva de género y del ciclo de vida en los programas de Salud Sexual y Reproductiva (SSR); *b)* La creación de oportunidades para la discusión acerca de las masculinidades y la igualdad de género tanto entre los hombres como entre las mujeres; *c)* La prestación de servicios integrales de SSR a los hombres, que van más allá de la anticoncepción e incluyen la orientación sobre la planificación familiar, la anticoncepción, la transmisión de infecciones de transmisión sexual y la co-

municación dentro de la pareja; *d*) La comunicación a los hombres en el lugar de trabajo o donde socializan, en vez de depender de un entorno clínico tradicional; *e*) El uso de campañas de mercadeo social para promover la participación masculina en la SSR; *f*) El involucramiento de los líderes de opinión locales en las campañas de mercadeo social y en el diseño y la prestación de servicios; *g*) Apoyo a los adolescentes y a los hombres jóvenes mediante el mercadeo social creativo y la comunicación pública (OPS, s/f).

De igual forma, el trabajo de empoderamiento de la población femenina debe ser una estrategia complementaria al *gender mainsreaming*, por lo que acciones específicas para las mujeres deben ser consideradas cuando sea necesario.

**3. Impulsar un cambio sociocultural que evite que solo las mujeres asuman la carga del cuidado familiar en salud.**

Desde luego, ello tendría otras condiciones si la cobertura general del sistema de salud creciera considerablemente; pero las deficiencias del sistema de salud no deben recaer únicamente sobre el trabajo reproductivo de las mujeres: programas socioculturales y acciones organizativas que promuevan la corresponsabilidad de ambos géneros en materia de salud serían altamente recomendables.

**4. Crear sistemas de protección social que incorporen componentes de salud y compensen la falta de cobertura del sistema de seguridad social, especialmente dirigidos a mujeres jefas de hogar y otros grupos de mujeres que enfrentan pobreza o se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.** En el caso de las jefas de hogar, dado que una cantidad importante de ellas se ocupan en trabajos informales sin seguridad social, esto significa una grave desprotección de

sí mismas y sus familias. Los programas asistenciales, tipo el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), pueden paliar la situación de las jefas de hogar extremadamente pobres, pero no tienen impacto en el resto de las mujeres pobres y en condiciones de vulnerabilidad, por lo que se deben crear otros mecanismos de protección social.

**5. Profundizar el cambio de una perspectiva de salud materno-infantil a otra que tome en cuenta las características propias de las mujeres, no solo en su función reproductiva natural.** En tal sentido, es necesario desarrollar más el diagnóstico y la atención de determinadas enfermedades profesionales, así como de salud mental, mientras se toman en cuenta las determinaciones de género existentes al respecto.

**6. Fortalecer las acciones para evitar la maternidad temprana.** Es cierto que la maternidad con riesgo, tanto temprana como tardía, está declinando a paso lento en El Salvador, sobre todo como producto de la caída de la fecundidad que tiene lugar en todos los grupos de edad. Sin embargo, esa disminución tiene menor ritmo en las edades tempranas, por lo que el peso relativo de la cantidad de hijos habidos de mujeres entre 10 y 19 años se mantiene en torno a un tercio del total de nacimientos, algo que tendría que reducirse apreciablemente.

**7. Fomentar el desarrollo de estrategias de sensibilización y educación sexual para la población destinadas a las mujeres y que involucren a los hombres, pero sobre todo a la población femenina rural, a fin de que todos tengan mayor información sobre salud reproductiva y sexual.** Estas acciones permitirán frenar la maternidad temprana, prevenir el cáncer intrauterino y cáncer de

mama, así como frenar el contagio a edades más tempranas del VIH/Sida y otras enfermedades de transmisión sexual.

**8. Fortalecer el trabajo en prevención de VIH/Sida a través de la educación en sexualidad y salud sexual y reproduc-**

**tiva, la difusión de la información y el acceso a servicios de salud con énfasis en las mujeres jóvenes.** La eliminación del estigma y discriminación a personas viviendo con VIH/Sida es otra línea fundamental de trabajo.





## 12. Percepciones en torno a la igualdad de género

### Introducción

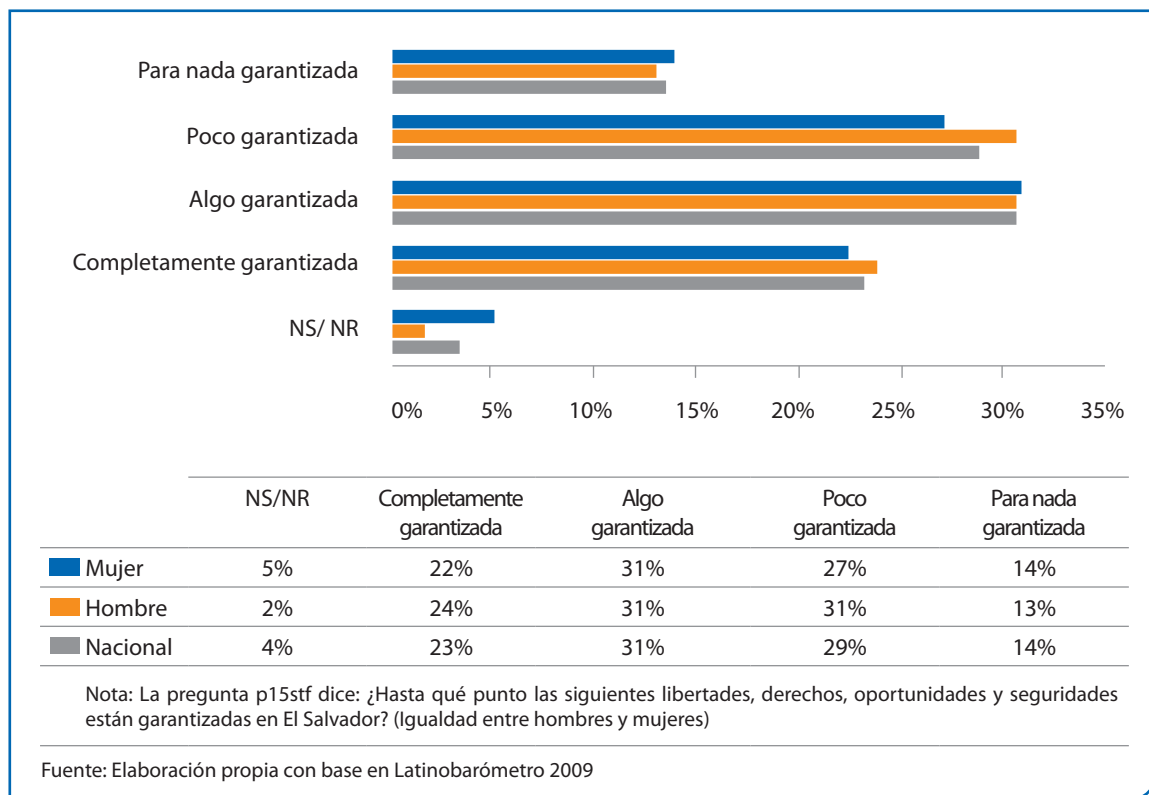
Para completar la información sobre la situación de la igualdad de género en El Salvador proveniente de los datos de los distintos censos y encuestas oficiales, así como de información administrativa recabada en las instituciones públicas, se presentarán en este capítulo las distintas opiniones y percepciones que tienen las salvadoreñas y salvadoreños en torno a temas que son estratégicos para la igualdad de género o sobre la igualdad misma. Esto permitirá determinar cuáles son las brechas de género en estos aspectos o dónde están los

retos en relación con la sensibilización de la población en esta temática.

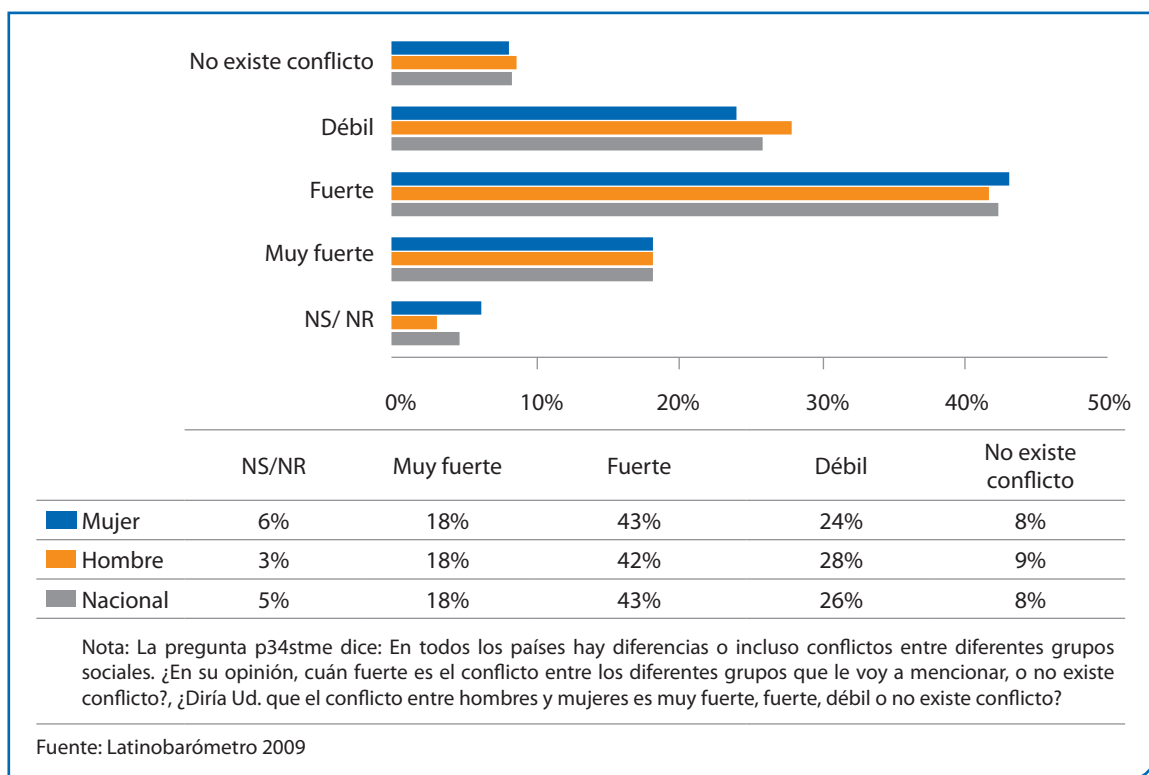
### 12.1 Percepciones generales en torno a la igualdad de género

Un poco más de la mitad de la población (54.0%) opina que la igualdad entre hombres y mujeres está completamente o algo garantizada en El Salvador; no obstante, el 43.0% considera que está poco o nada garantizada. En ambos casos, las diferencias de percepciones entre mujeres y hombres en este tópico no son sustanciales. Dadas las cifras sobre las desigualdades de género presentadas en este documento, es probable que estas opiniones, sobre todo las referidas a que la igualdad de

**Gráfico PG.1** Percepciones en torno a la igualdad entre hombres y mujeres (2009)



**Gráfico PG.2** Percepciones sobre el conflicto entre hombres y mujeres (2009)



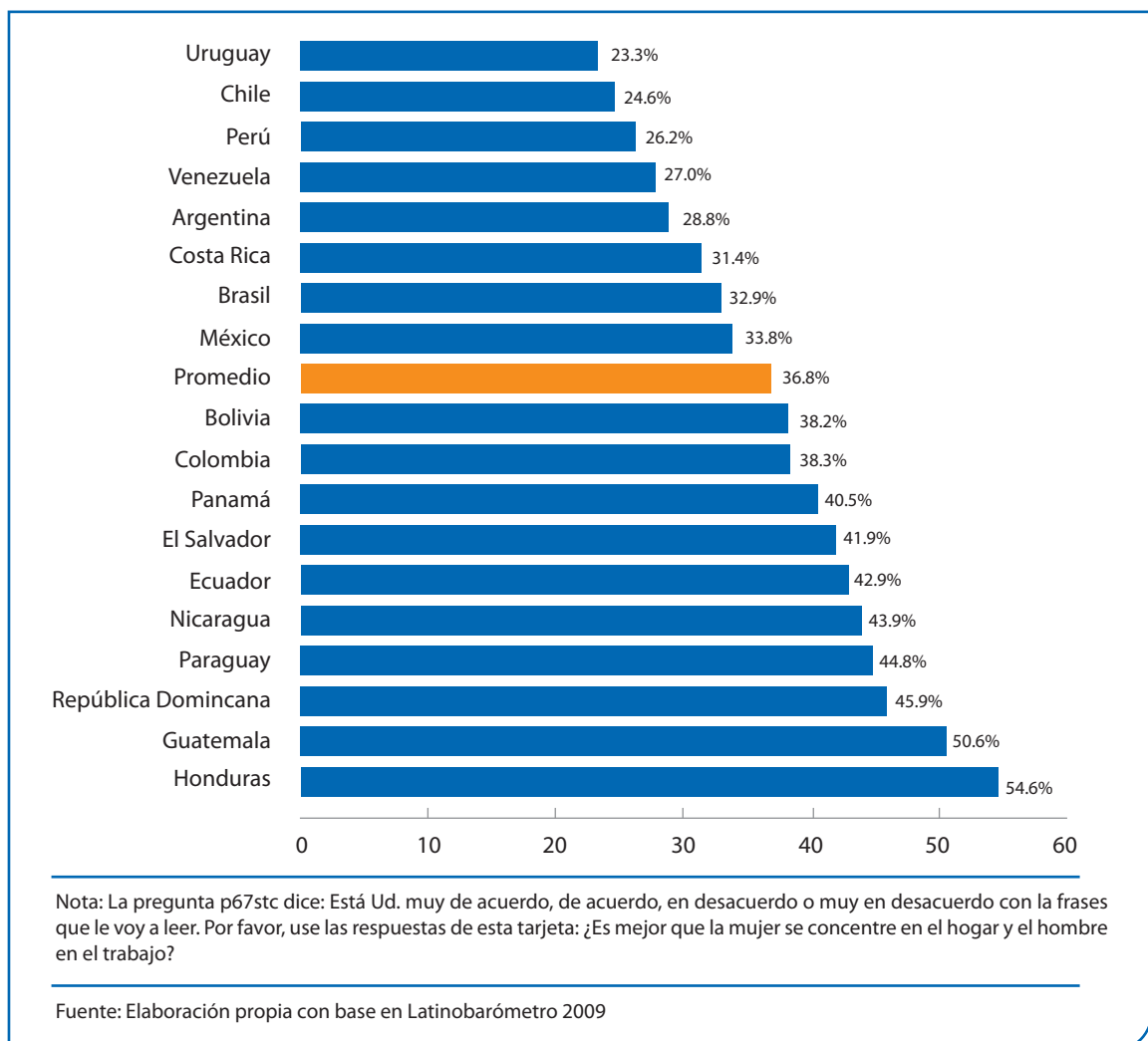
género está poco o nada garantizada, reflejan por un lado el trabajo hecho por las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones del Estado en las últimas dos décadas para sensibilizar a la población por medio de campañas, foros de discusión, actividades de capacitación, entre otras. Por otro lado, esos datos reflejan la necesidad de continuar el trabajo de concientización de género y de divulgación de información, pues más de la mitad de la población no percibe la existencia de estas desigualdades.

Esta divergencia de opiniones entre casi la mitad de la población no solo no contribuye a los avances en relación con la erradicación de la discriminación hacia las mujeres en la sociedad, sino que abona a que una proporción importante de la población (61.0%)

perciba que el conflicto entre los sexos es fuerte o muy fuerte en la sociedad, percepción compartida tanto por mujeres como por hombres (gráfico PG.2). Sin embargo, cabe notar que el conflicto entre personas ricas y pobres parece tener mayor importancia en la opinión de los salvadoreños y salvadoreñas, pues esta cifra asciende a 84.0% para 2009. Esta situación indica la importancia que adquieren las distintas desigualdades, y por lo tanto un reflejo del grado de conciencia que hay sobre ellas.

En El Salvador, a pesar de los progresos en materia de género, las percepciones de buena parte de la población siguen reflejando las creencias y los valores tradicionales sustentados en una división genérica del trabajo que coloca a las mujeres en una relación de de-

**Gráfico PG.3** Proporción de la población que está de acuerdo y muy de acuerdo con que la mujer se concentre en el hogar y el hombre en el trabajo en países latinoamericanos (2009)



pendencia o en la que se restringe su acceso y control sobre los recursos. Un indicador de esto es que el 41.9% de las y los salvadoreños siguen manifestando preferencia por que las mujeres se queden en casa y los hombres se concentren en el trabajo (gráfico PG.3). Desde una perspectiva regional, El Salvador ocupa una de las posiciones entre los países latinoamericanos con una proporción de la población considerable que está de acuerdo

con este planteamiento y que supera el promedio de la región. De igual forma, 56.0% de la población salvadoreña sigue creyendo que las mujeres deben trabajar solo si la pareja no gana lo suficiente, mientras que 39.0% está en desacuerdo con esta aseveración y 5.0% no sabe o no responde (datos de Latinobarómetro de 2008). En estos aspectos las opiniones de hombres y mujeres no divergen en gran medida.

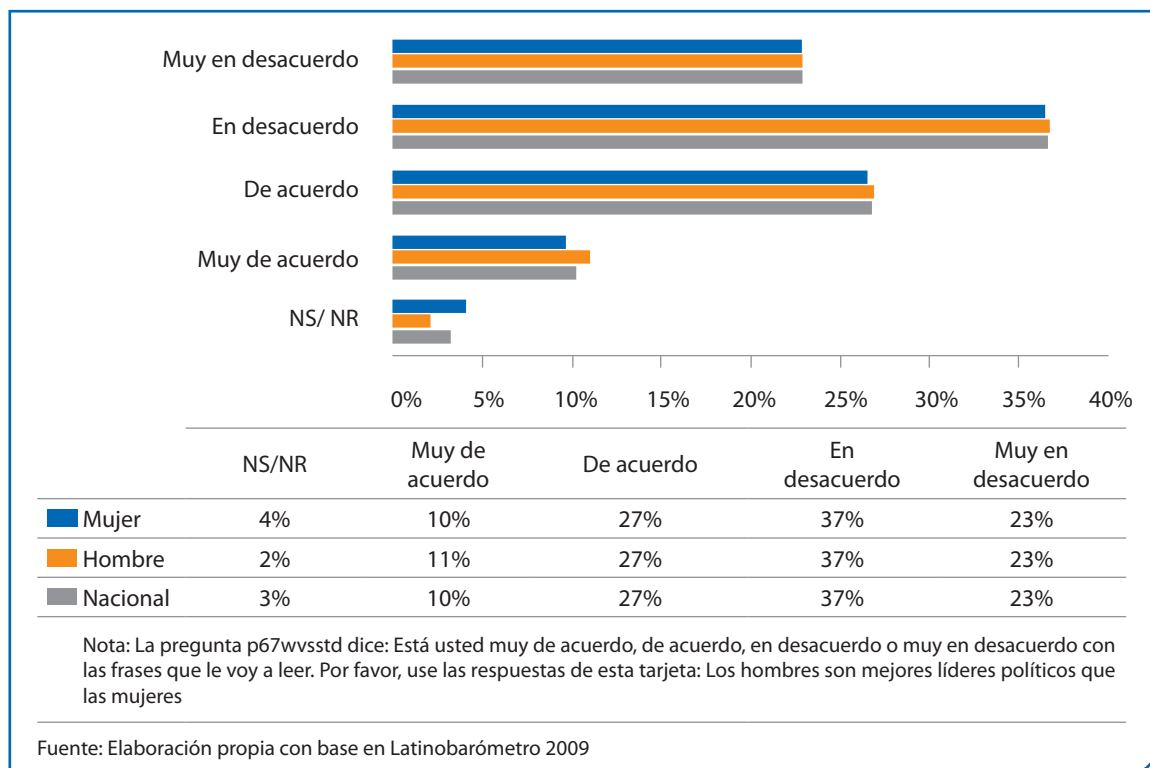
## 12.2 Percepciones sobre la participación política

En este contexto sociocultural existen todavía visiones tradicionales de género. Estas se reproducen en los distintos campos, y sobre todo en aquellos en los que asigna el poder, tal como es el campo de la política. Los datos presentados en la sección de participación política reflejan una baja participación de las mujeres, producto de barreras objetivas y subjetivas. Algunas de estas barreras se encuentran en la percepción de la población sobre dicha participación, en la cual tanto mujeres como hombres piensan que estos últimos son mejores líderes que las primeras. Aproximadamente el 37.0% de población opina de esta manera (gráfico PG.4), mientras que el 64.0% de la población no comparte esta opinión. Sin

embargo, en comparación con el resto de países latinoamericanos, El Salvador es uno de los que posee una proporción de la población arriba del promedio regional y con percepciones desfavorables al liderazgo femenino, proporción superada únicamente por Guatemala, Panamá, Honduras y República Dominicana (gráfico PG.5).

La ausencia de modelos femeninos en política, aunado a que todavía subsiste la percepción de la política como un campo masculino, podría explicar una brecha de percepciones entre mujeres y hombres en cuanto a su interés en política. Mientras el 35.0% de la población femenina dice estar muy o algo interesada en política, este dato para los hombres es de 46.0% (datos de Latinobarómetro de 2009). Hay que notar que el desinterés en política

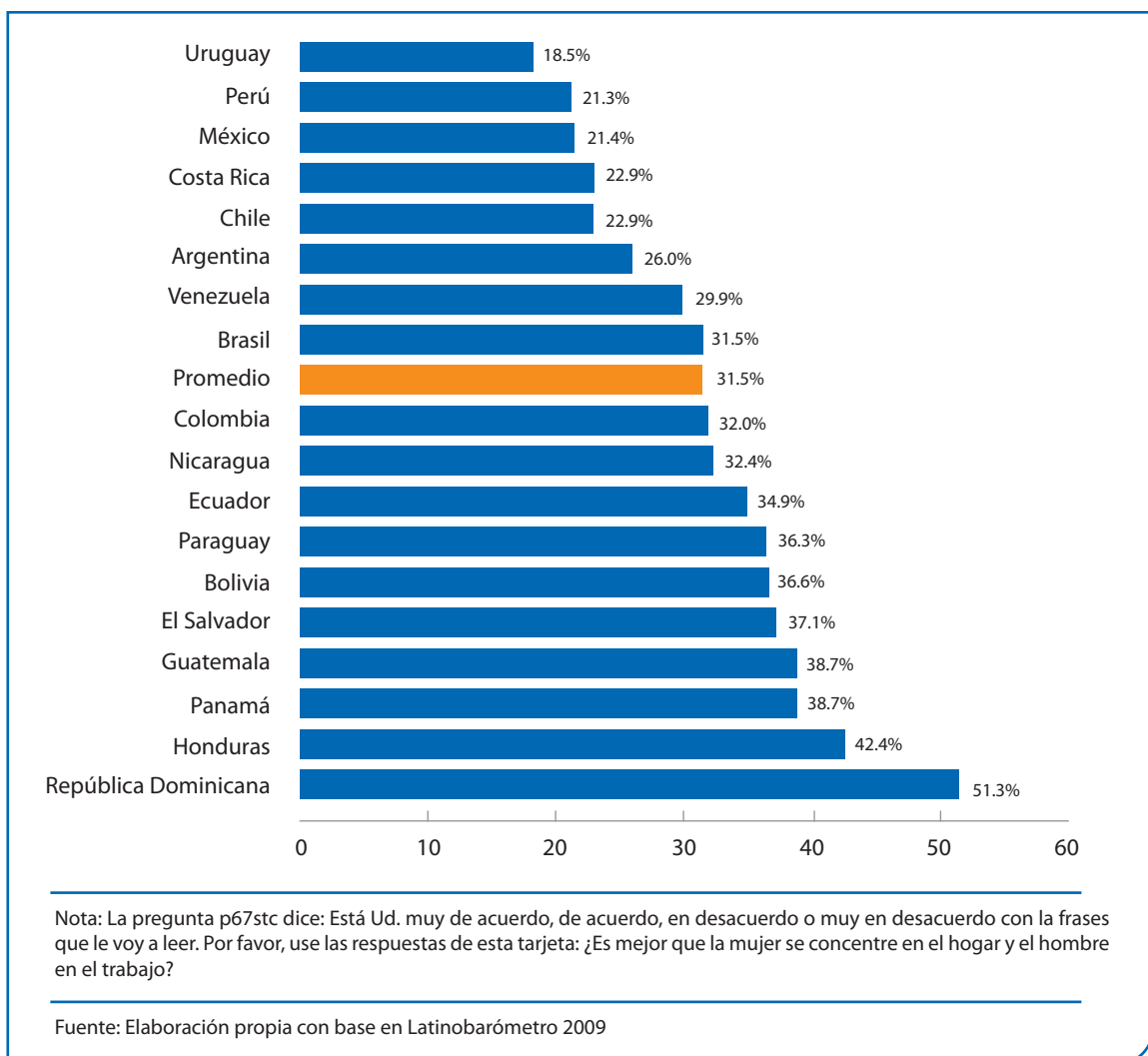
**Gráfico PG.4** Percepciones sobre si los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres (2009)



es alto en la población en general, con 57% de ella en esa condición. Estos datos guardan relación con que el 56.0% de las mujeres aseguran que la política les es complicada y no la entienden, frente a 46.0% de los hombres; y que al 48.0% de ellas les resulta difícil formarse una opinión de los asuntos políticos, frente al 43% de sus contrapartes masculinas (datos de Latinobarómetro de 2007).

Las redes sociales con las que cuentan hombres y mujeres (diferenciadas por género) podrían no estar alimentando el interés de las mujeres ni su posibilidad de formación de opinión, ya que ellas, al tener un ámbito más restringido de acción como consecuencia de su atribución como principal responsable del ámbito doméstico, contarían con menos redes especializadas en el ámbito político y quizás con

**Gráfico PG.5** *Proporción de la población que está de acuerdo o muy de acuerdo con que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres en varios países latinoamericanos (2009)*



más redes para resolver otros aspectos como los trabajos del cuidado. De hecho, los datos de Latinobarómetro de 2006 arrojan que el 15.0% de las mujeres reportaban hablar de política con amigos con cierta frecuencia, cifra que para los hombres era de 23.0%.

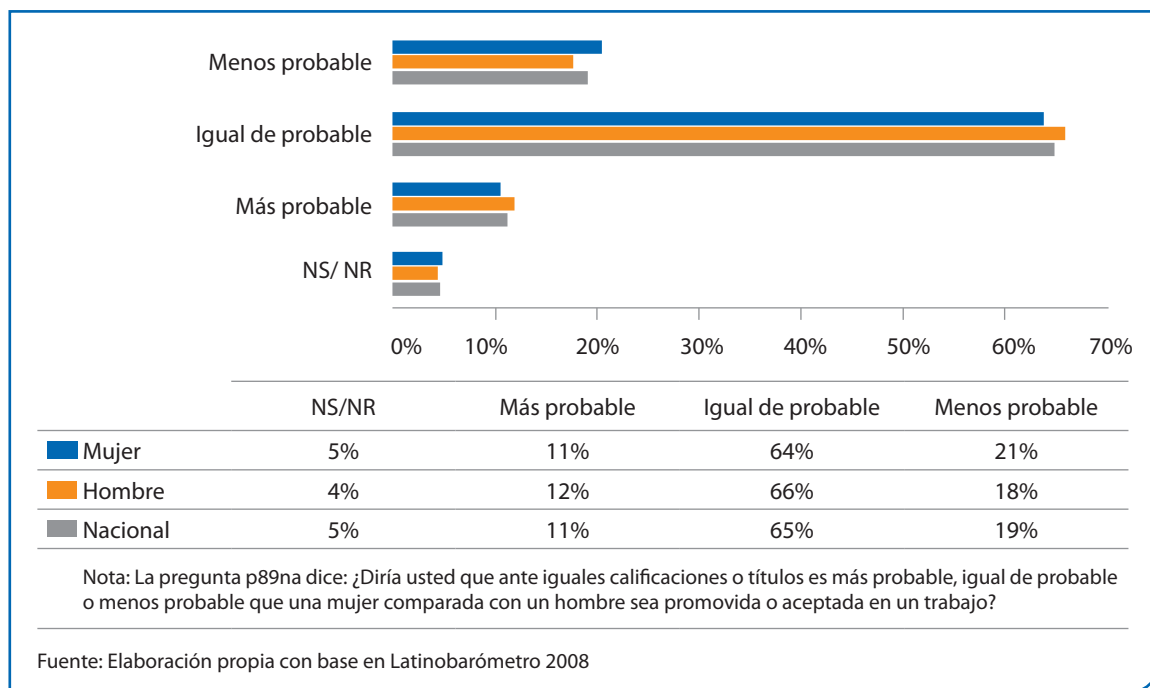
Sin duda, lo anterior refuerza la necesidad de invertir en la motivación y espacios de formación política de las mujeres, aunque se puede decir (por la magnitud de las brechas de percepción entre hombres y mujeres anteriores) que la discriminación hacia las mujeres en política tiene un gran peso en sus bajas tasas de participación en dicho campo. Todavía 4 de cada 10 personas siguen viendo a los hombres como mejores líderes políticos que ellas (gráfico PG.4). El gran reto para incrementar la participación política de las mujeres no está en el interés o habilidades que ellas tienen

para el ejercicio político, sino en eliminar una percepción infundada, producto de un sistema sociocultural de discriminación hacia las mujeres. La sociedad salvadoreña ha tenido muchos ejemplos en las últimas décadas de mujeres políticas con gran capacidad y buen desempeño en este ámbito.

### 12.3 Percepciones sobre el trabajo

En el ámbito del trabajo, la percepción sobre las desigualdades en las oportunidades laborales entre mujeres y hombres evidencia que la población desconoce la segregación laboral de género existente, la cual se ha documentado por medio de indicadores objetivos presentados en este documento. Con el 65.0% de la población que manifiesta que mujeres y hombres tienen igual probabilidad de ser pro-

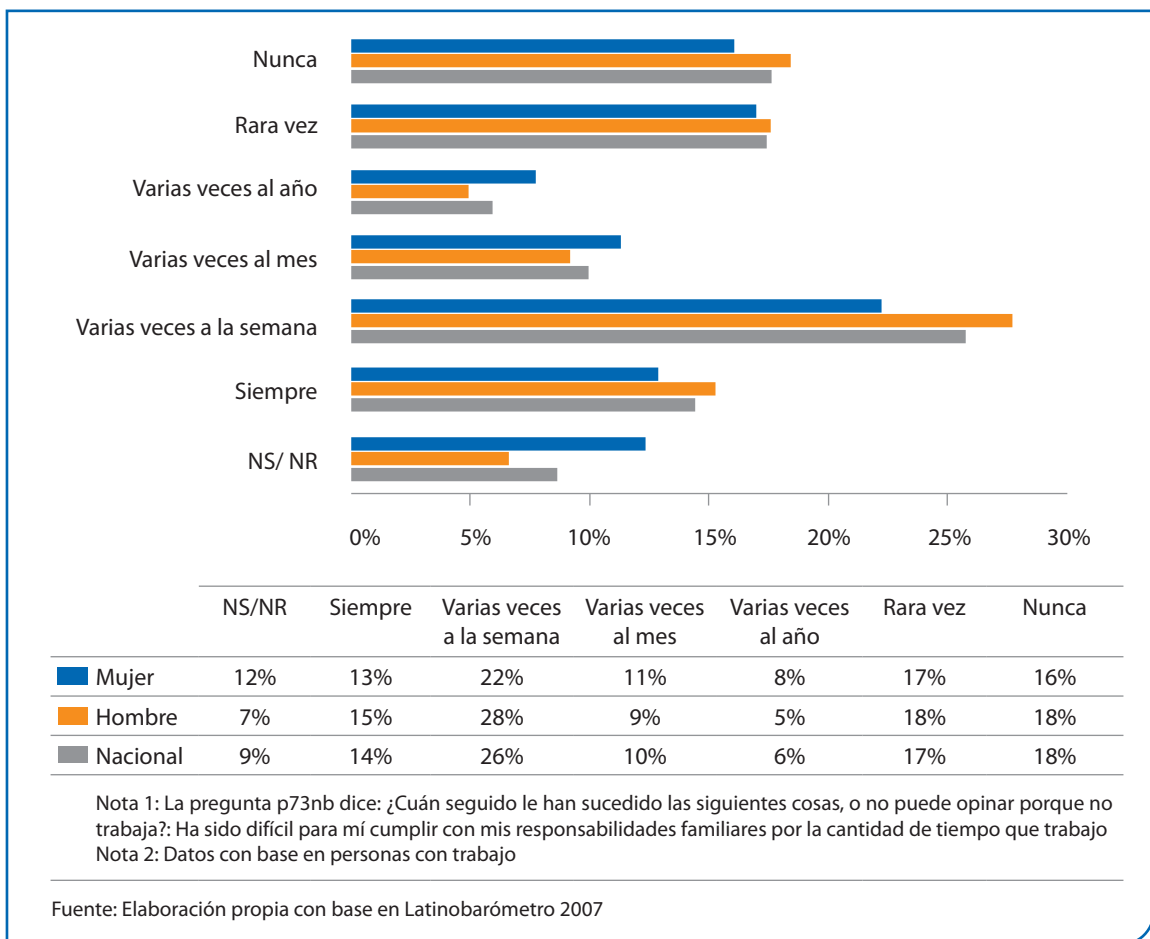
**Gráfico PG.6** Percepciones en torno a la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en la promoción o contratación laboral (2008)



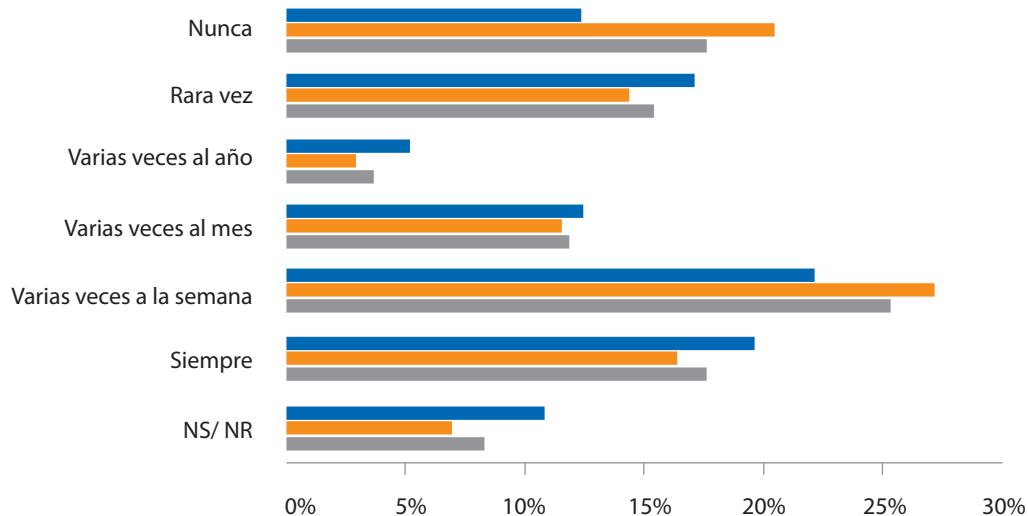
movidos o aceptados en un trabajo, el 19.0% que las mujeres tienen menos probabilidad y con un 11% que expresa mayor probabilidad (gráfico GP.6), la realidad en el campo laboral es que las mujeres tienen condiciones laborales más precarias, ya que ellas están más en el sector informal de la economía, reciben en promedio menos salarios aunque tengan el mismo nivel educativo que los hombres y ocupan en menor medida los puestos de alta gerencia. No obstante, solamente 1 de cada 5 personas salvadoreñas parece percibir la discriminación en este ámbito.

Otro aspecto de las desigualdades de género en el trabajo radica en que el doméstico no remunerado sigue siendo principalmente una responsabilidad de las mujeres, se dediquen o no al trabajo productivo. En este sentido, las percepciones reflejan que la conciliación de este último y las responsabilidades familiares es una dificultad para más de la mitad de la población que cuenta con un empleo, tanto mujeres como hombres, debido al tiempo que dedican al trabajo productivo (gráfico PG.7). Además de afectar la participación económica de las mujeres, la falta de mecanismos para

**Gráfico PG.7** Percepción acerca de las dificultades de hombres y mujeres con trabajo (productivo) para cumplir con las responsabilidades familiares (2007)



**Gráfico PG.8** Percepciones de hombres y mujeres con trabajo (productivo) sobre si han llegado del trabajo demasiado cansados/as para hacer las tareas necesarias en el hogar (2007)



	NS/NR	Siempre	Varias veces a la semana	Varias veces al mes	Varias veces al año	Rara vez	Nunca
■ Mujer	11%	20%	22%	12%	5%	17%	12%
■ Hombre	7%	16%	27%	12%	3%	14%	21%
■ Nacional	8%	18%	25%	12%	4%	15%	18%

Nota 1: La pregunta p73na dice: ¿Cuán seguido le han sucedido las siguientes cosas, o no puede opinar porque no trabaja?: He llegado del trabajo demasiado cansado/a para hacer las tareas necesarias en el hogar  
 Nota 2: Datos en base a personas con trabajo

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2007

fomentar dicha conciliación y una inequitativa repartición entre mujeres y hombres del trabajo doméstico no remunerado suelen tener otras consecuencias, por ejemplo, en la salud. Las mujeres que cuentan con un empleo suelen reportar que llegan del trabajo demasiado cansadas para hacer las tareas necesarias en el hogar ligeramente en mayor grado que los hombres, mientras que estos últimos en mayor grado que las primeras dicen nunca estar demasiado cansados (gráfico PG.8). La doble jornada de las mujeres constituye un factor que mina las energías físicas de las mujeres, si

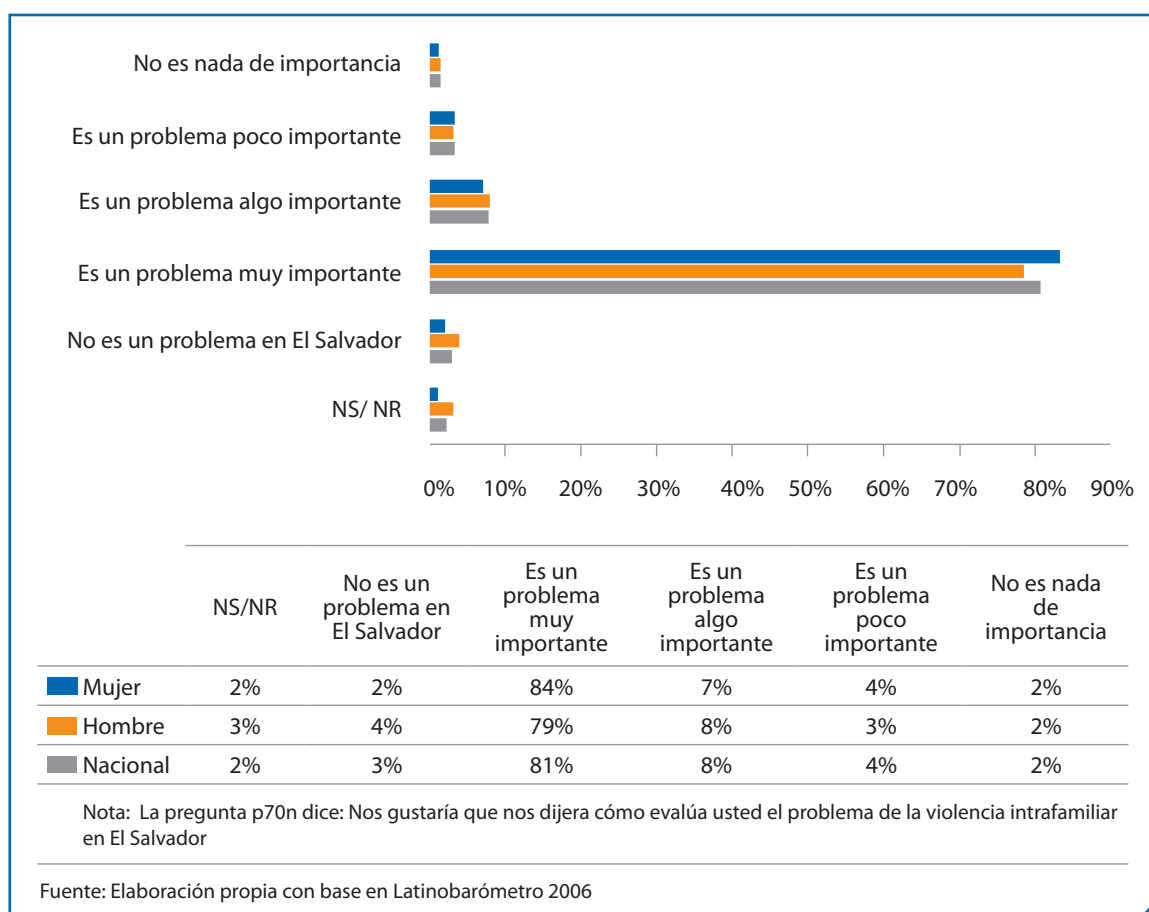
se toma en cuenta además que su carga global de trabajo es en promedio de una hora más cada día que la de los hombres.

## 12.4 Percepciones sobre la violencia de género

Como más adelante se analizará, el campo de violencia de género es donde más acciones en materia de género se han realizado sin impactos visibles. A pesar de los esfuerzos hechos desde las instancias del Estado y de las organi-



**Gráfico PG.9** Percepciones sobre el grado de importancia del problema de la violencia intrafamiliar (2006)

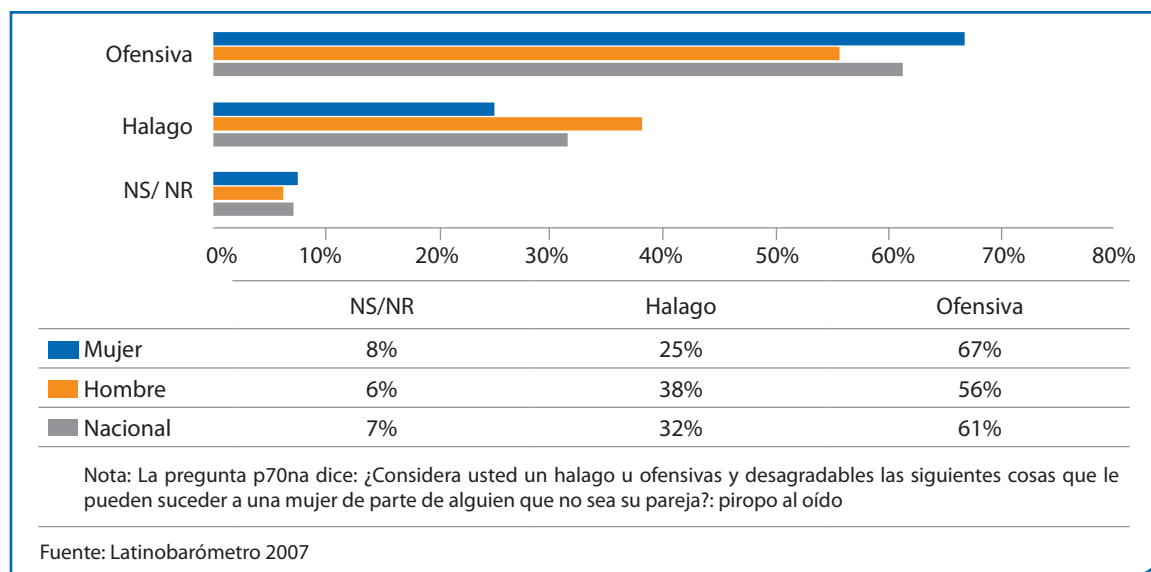


zaciones de la sociedad civil (OSC) durante las últimas décadas en este campo, en los últimos años se ha presenciado un crecimiento preocupante de los homicidios de mujeres, mientras que los datos de la FESAL 2008 arrojaron altos porcentajes de mujeres que han sufrido alguna vez violencia por parte de sus parejas. Muchos de los avances han sido en la normativa legal y en la implementación de algunos programas de atención y de sensibilización de actores sociales y de la población en esta problemática, aunque algunas de estas acciones desde una perspectiva de violencia intrafamiliar. Las cifras, no obstante, dan cuenta de los grandes desafíos pendientes en la materia.

Las percepciones de la población son en algunos aspectos alentadoras, y en otros, preocupantes. La inversión realizada en sensibilización encuentra resultados positivos en el hecho de que 81.0% de la población encuentre que la violencia intrafamiliar (hay que recordar que la mayoría de la violencia intrafamiliar afecta a las mujeres) es un problema de suma importancia, y esta percepción es ligeramente mayor en la población femenina (84.0%) que en la masculina (79.0%) (gráfico PG.9).

Tanto la FESAL 2008 como las opiniones del Latinobarómetro de 2006 coinciden en que la magnitud de la violencia contra las mujeres

**Gráfico PG.10** Percepciones sobre el piropo al oído dirigido a mujeres de parte de alguien que no sea su pareja como un halago o una ofensa (2007)



es de gran envergadura. Esta última fuente constata que el 37.0% de la población conoce a algún familiar o alguien en su entorno cercano que ha sufrido de violencia familiar hacia las mujeres, cifra que desagregada es similar para mujeres y hombres.

Comportamientos que antes eran cultural y socialmente aceptados ahora resultan ser inaceptables para la población salvadoreña por estar asociados a formas de violencia contra las mujeres, como el acoso sexual. A manera de ejemplo, los piropos al oído dirigidos a las mujeres resultan ser un comportamiento ofensivo para el 61% de la población cuando es de parte de alguien que no sea su pareja (gráfico PG.10). Al desagregar por sexo, se puede notar que son más las mujeres que declaran no estar conformes con este comportamiento (67.0%) que los hombres (56.0%). De igual forma, el 86.0% de las personas salvadoreñas, tanto mujeres (87.0%) como hombres (85.0%), consideran ofensivo un roce a propósito de parte de alguien que no sea su pareja,

mientras que 7% de la población lo considera un halago y 7% dice no saber o no responde (datos de Latinobarómetro de 2007). Lo preocupante radica en que todavía existe cierto grado de tolerancia o aceptación a este tipo de conductas y a otras que, siendo ya violencia, la población no consigue identificar como tal.

### 12.5 Principales recomendaciones en el campo de las percepciones sobre género

La recomendación más importante en este aspecto es continuar la tarea de sensibilizar a la población sobre las distintas desigualdades de género, dado que el cambio en las percepciones y normas sociales son parte de un proceso de cambio cultural que requiere de inversión constante y de largo plazo en sensibilización y promoción del aprendizaje de nuevas pautas de comportamientos y nuevas visiones, sustentados en normas sociales y marcos normativos y legales no sexistas.

## 13. Institucionalización de género y políticas públicas<sup>10</sup>

### Introducción

Para presentar un diagnóstico general sobre la institucionalidad y políticas públicas para la equidad e igualdad de género, es conveniente dar una mirada rápida a cómo se han implementado en el país las políticas públicas en general para pasar luego a examinar específicamente el grado de implementación que se ha logrado de la *Política Nacional de la Mujer* (PNM) y las políticas municipales surgidas para velar por los derechos de las mujeres, la igualdad de oportunidades y la equidad de género a nivel nacional, sectorial y municipal.

Ello, para poder tener una dimensión más precisa de si los problemas que enfrentan las políticas de género son particulares o si, más bien, presentan muchas de las dificultades que tienen el resto de políticas que orientan el quehacer de las instituciones públicas en el país.

Desde luego, este análisis también busca presentar el tipo de mecanismos institucionales empleados en las acciones y políticas públicas referidas específicamente el tema de género que se han identificado a nivel nacional, sectorial y local; pues se parte de asumir que tanto la existencia de mecanismos institucionales como la de políticas específicas son dos elementos sustantivos para visualizar el nivel

de institucionalidad alcanzada por este tipo de políticas y la naturaleza de dicho proceso.

Cabe destacar que se ha requerido, además de recopilación y análisis documental (publicaciones institucionales y páginas web, entre otros), la realización de entrevistas individuales y de grupos con funcionarios y técnicos de las instituciones públicas seleccionadas para el análisis de la institucionalización y compromisos cumplidos en materia de género en el país. Ello ha permitido conocer el tipo de acciones de política e institucionalidad que se han desarrollado en los diferentes niveles (nacional, sectorial y local), y cómo estas han incidido en el quehacer interno de las instituciones y en los servicios o productos que brindan a la población. Sin embargo, hay que tener presente que las apreciaciones que se hacen sobre la institucionalización de la perspectiva de género son fundamentalmente de carácter cualitativo, pues no responden a la medición cuantitativa de los resultados del proceso de institucionalización del enfoque de género, en su nivel político y técnico, en cada una de las dependencias del Estado que han asumido responsabilidades en la temática.

Además, es importante aclarar que no se pretende presentar un análisis exhaustivo de lo hecho en el país para institucionalizar la PNM u otras políticas con que cuentan las instancias públicas para favorecer la igualdad y equidad de género; pues no se trata de una evaluación de dichos instrumentos, sino de un estudio que da cuenta de cómo instituciones importantes en la implementación de políticas estatales y gubernamentales dan respuesta a los mandatos de política de género asumidos por el Estado a partir de analizar la existencia o no de políticas y mecanismos institucionales específicos para el tema, su ubicación e incidencia en el quehacer institucional.

---

10. La información vertida en esta apartado fue recopilada hasta finales de 2009; es así que en 2010 y en el primer semestre de 2011 las estructuras organizativas que aquí se reflejan pudieron haber cambiado dentro de cada una de las instituciones analizadas.

### 13.1 Contexto nacional de la institucionalidad y las políticas públicas de género

El contexto en el que han tenido lugar los intentos de introducir el enfoque de género en las instituciones y en las políticas públicas del país ha estado marcado por una tendencia, desarrollada durante los años ochenta y noventa, de disminución de la importancia de la planificación nacional y la formulación explícita de políticas públicas. Puede afirmarse que la tendencia de regreso a lo público, que ha traído la valoración de gobernar por políticas públicas y que se ha manifestado en toda la región desde fines del pasado siglo, se ha producido con acentuado retraso en El Salvador.

Por esa razón, puede asegurarse que en el país esta tendencia de formular políticas explícitas y formalizadas ha sido muy poco desarrollada por el Gobierno y demás Órganos del Estado en las administraciones anteriores, además de ser evidente que durante los noventa y en la actual década muchas de las políticas económicas y sociales no fueron explícitas, aun cuando era evidente que se orientaron hacia el ajuste estructural y la liberalización comercial.

Importa también recordar que las instituciones del Estado salvadoreño no se han caracterizado, precisamente, por la eficiente implementación y sostenibilidad de las políticas asumidas en los distintos sectores, ámbitos y temáticas, debido a la débil capacidad de institucionalizar sus procesos de ejecución en las entidades responsables de su implementación y a la frágil coordinación entre las distintas instituciones públicas involucradas en la PNM, así como de estas con los actores o movimientos sociales que se benefician o se ven afectados por las decisiones y las acciones que se ponen en práctica. Lo anterior ratifica que «el desa-

rrrollo depende no tanto de seleccionar políticas acertadas desde un punto de vista técnico, sino más bien de negociarlas, aprobarlas y ejecutarlas de una forma conducente a su supervivencia política y su aplicación efectiva» (BID, 2006).

Es importante destacar que en el contexto descrito las políticas para la igualdad de género son en realidad pioneras del regreso a la actuación gubernamental según políticas públicas claramente establecidas. De hecho, desde la segunda mitad de los años noventa, los gobiernos acogieron la tendencia de elaborar políticas públicas de carácter nacional y municipal en esta temática, en la mayoría de los casos presionados por la cooperación internacional y el cumplimiento de compromisos internacionales, así como por la necesidad de responder a las reivindicaciones de sectores de la población. Tal es el caso del movimiento de mujeres y feministas del país, que unido al clamor internacional por el respeto a los derechos integrales de las mujeres facilitó las condiciones en 1996 para la creación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) como mecanismo nacional especializado, la aprobación de la *Ley contra la Violencia Intrafamiliar* en ese mismo año, la elaboración de la PNM y el primer Plan de Acción 1997-1999, para cumplir así con algunos de los compromisos asumidos por el Estado en conferencias y convenciones internacionales.

De allí que la PNM y sus planes de acción se reconocen como una respuesta a las normas emanadas desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), especialmente a la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*—CEDAW, por sus siglas en inglés— (1979), la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -Belem do Pará-*

(1994) y la *Plataforma de Acción de Beijing* (1995); a las que luego se han sumado los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (2000), y Consenso de México (2004) y de Quito (2007), productos respectivamente de la IX y X Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe promovidas desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/OEA.

En este marco, las administraciones gubernamentales del nivel central lograron elaborar, con la coordinación del ISDEMU, los Planes de Acción para operativizar la PNM de los períodos 2000-2004 y 2004-2009, mediante los cuales se adecuó la ejecución de la misma a los planes gubernamentales de turno para orientar la ejecución de las acciones a implementar en las instituciones públicas, especialmente en aquellas que por sus competencias les corresponden, a la par de impulsar en algunas de ellas acciones para la institucionalización del enfoque de género.

Se debe tener presente que desde que se cuenta con el ISDEMU y la PNM se han logrado algunos avances en temas de vital importancia para las mujeres: la creación del Comité Interinstitucional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar; la creación de 13 oficinas departamentales para la ejecución del Programa de Saneamiento de la Relación Familiar (PSRF), que cuenta con igual número de comités locales donde participan 15 instituciones entre públicas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y municipalidades; la creación de mecanismos institucionales de la mujer o género en cuatro ministerios y en 15 municipios, y la elaboración de las más de 55 políticas municipales de género que existen en el país; así como el desarrollo de cursos de capacitaciones vocacionales para mujeres en coordinación con instituciones públicas y OSC.

No obstante, el proceso de implementación ha enfrentado las dificultades propias de la institucionalidad nacional (limitación de recursos técnicos y financieros). Una de las principales debilidades de dicho proceso es que las distintas instituciones del Estado no han asumido la responsabilidad que les corresponde, por lo que la ejecución de la mayoría de las acciones establecidas en la PNM las ha realizado el ISDEMU. Esto evidencia la falta de voluntad política de las autoridades públicas para encaminarse decididamente hacia la institucionalización del enfoque de género<sup>10</sup> en las distintas dependencias de los Órganos del Estado y en las municipalidades, lo cual se refleja en que la PNM no tiene un carácter vinculante. Incluso, las instituciones públicas que en años anteriores eran pioneras y habían desarrollado procesos de institucionalización de género no han sido consistentes en sostener estos procesos y presentan debilitamiento en los elementos básicos que supone dicha institucionalización, por lo que es apremiante su reforzamiento.

Importa destacar también que el ISDEMU ha tenido limitada capacidad para incidir en el quehacer institucional gubernamental, pues todo indica que concentra buena parte de sus recursos en la atención directa de casos de violencia intrafamiliar y violencia de género,<sup>11</sup> lo que limita su rol como ente rector. Asimismo, el nivel jerárquico que ocupa dentro del Ejecutivo restringe sus posibilidades de influir

---

11. Se refiere a la «ejecución de acciones sistemáticas en las áreas normativas y operativas que contribuyan a responder adecuadamente a las necesidades de las mujeres. Se trata de introducir acciones, instrumentos técnicos o administrativos en las instituciones que fomenten la igualdad y equidad entre los géneros» (ISDEMU, 2005).

12. Según datos del ISDEMU, el Programa de Saneamiento de la Relación Familiar (programa del área de violencia de la PNM) ocupa aproximadamente el 62% del total de plazas institucionales y el 57% presupuesto total del instituto.

en la toma de decisiones al más alto nivel. También es justo señalar que el presupuesto del ISDEMU ha sido insuficiente para la dimensión de su cometido (menor al 0.1% con relación al Presupuesto General de la Nación 2009 y 2010), y las capacidades, los conocimientos y la habilitación que tiene su personal requieren fortalecerse.

Como se verá más adelante, el análisis de dos de los elementos básicos de todo proceso de institucionalización del enfoque de género (como son la existencia de: *a*) mecanismos institucionales especializados y *b*) políticas públicas institucionales o sectoriales que contribuyan a la igualdad y equidad de género) evidencian la falta de implementación de estrategias sostenibles encaminadas a asegurar que las instituciones públicas ejecuten las acciones que les consigna la PNM bajo criterios que generen condiciones de equidad de género en el desarrollo organizacional y en todas las actividades que desarrolla la institución, tanto en el nivel político-institucional como técnico.

Una visión general del contexto nacional en la temática tratada no estaría completa si no se tiene presente que desde finales de los años noventa hasta la entrada de la actual administración se mantuvo una relación tensa entre el ISDEMU y las organizaciones de mujeres y feministas, sobre todo con las que tienen un mayor protagonismo político en el país y las que responden a intereses sectoriales (discapacidades, indígenas, sindicales, empresarias, etc.).

Pero aun con los señalamientos mencionados, la PNM ha gozado del reconocimiento general como un instrumento de política pública que responde desde el Estado a buena parte de las demandas de las mujeres y de los compromisos internacionales sobre la equidad de género. Esto ha ocurrido incluso cuando desde el movimiento de mujeres se han reconoci-

do las marcadas diferencias que han existido entre las tres versiones del Plan de Acción de la PNM (1997-1999, 2000-2004 y 2004-2009), especialmente al considerar que el primero fue resultado de un proceso participativo que contó con un amplio reconocimiento como política pública conciliadora de los planteamientos e intereses de las mujeres en la agenda del Estado, mientras los subsiguientes son producto de procesos de actualización que sustituyeron el debate y concertación con las organizaciones de mujeres por la armonización burocrática con los planteamientos de los gobiernos: «La Nueva Alianza», base del plan gubernamental 1999-2004; y «País seguro», del Plan de Gobierno 2004-2009 (IMU, 2004).

Lo anterior generó que la relación del ISDEMU con las organizaciones de mujeres y feministas pasara de un escenario con expectativas de conciliación de intereses a uno de desconfianza, confrontación e indiferencia. Esta tensión llevó a que las representantes de las organizaciones de mujeres abandonaran la junta directiva del ISDEMU en varios momentos, donde de acuerdo a la Ley de Creación del instituto tienen derecho a contar con dos representantes.

Otro aspecto que también afectó la ejecución integral de la PNM es la limitada capacidad del ISDEMU de movilizar recursos de cooperación, sobre todo por la falta de habilidad para armonizar la agenda del ISDEMU y las propias de las agencias de cooperación hacia los objetivos, lo que de acuerdo a la actual administración del instituto se espera que sea superado en la actual administración con la creación de una mesa de cooperación para la igualdad de género.

Con la nueva administración, y con el compromiso asumido en el Programa de Gobierno 2009-2014, se plantea la equidad de género como un eje transversal de la naturaleza de

la actual administración y como una apuesta en el plan quinquenal de desarrollo 2010-2014: «Construir una sociedad equitativa, incluyente y tolerante en donde exista la equidad de género y en la que los derechos de toda la población, con especial énfasis en los grupos en condiciones de vulnerabilidad, sean respetados» (Gobierno de El Salvador, 2010). Así, se abren las posibilidades para que las organizaciones feministas y de mujeres, junto al ISDEMU y demás instancias del Estado, desarrollen un proceso de articulación de esfuerzos para la implementación y seguimiento de la PNM en su segunda versión 2011-2014.

Más aún, existen expectativas de que las autoridades gubernamentales abran la posibilidad de empezar a conciliar el contexto institucional y la gestión pública, con lo que favorecerían la planificación estratégica nacional y la determinación de políticas públicas, así como también se expresaría la voluntad política de fortalecer la nueva PNM en la superación de la errónea idea de la neutralidad de género de las políticas públicas sectoriales y territoriales.

### **13.2 Características de la institucionalización de género en las instancias públicas**

El realizar el diagnóstico de la institucionalidad de género existente en las instancias públicas exige investigar con qué mecanismos institucionales contaron para desarrollar acciones de género, tanto aquellas que les consigna la PNM como las que deciden ejecutar por iniciativa propia, a solicitud de las OSC o bien por sugerencia de las agencias de cooperación internacional.

Sin embargo, dados los alcances y el tiempo establecidos para el presente análisis, ha sido

necesario seleccionar de entre las instituciones mencionadas en la primera versión de la PNM, a las que se han agregado algunas que no aparecen en la PNM como ejecutoras de la misma pero que por su importancia en el quehacer general del Estado se consideraron relevantes, entre estas: el Ministerio de Relaciones Exteriores (R.R. E.E.), Ministerio de Economía (MINEC), Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Desarrollo Urbano (MOP) y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). Para tener una dimensión de las instituciones seleccionadas, se presenta a continuación (cuadro PP.1) el monto del presupuesto 2009 y el total de recursos humanos con que cuentan cada institución, y se hace notar que no ha sido posible conseguir en la mayoría de los casos la proporción de mujeres que trabajan en la institución.

El análisis de estas instituciones parte de considerar dos aspectos fundamentales al respecto:

a) **El mecanismo institucional de género**, que refiere a los arreglos institucionales y cambios orgánicos que llevan a conformar instancias organizativas que pueden presentar diversas características, y que generalmente operan en el nivel técnico o político. El papel fundamental de este tipo de entidades es liderar y conducir técnica y políticamente la implementación de las políticas, planes, programas, proyectos o actividades que una determinada institución ha decidido impulsar, ya sea por voluntad propia o para el cumplimiento de compromisos nacionales o internacionales de género. Estos mecanismos pueden ser de diferente índole, que van desde el nombramiento de una persona referente del tema o la creación de una unidad, área o gerencia hasta el nombramiento de una comisión que puede tener un carácter de conducción política y estar constituida por representantes de distintas dependencias o, en el mejor de los casos, del más alto nivel jerárquico de la institución.

**Cuadro PP.1** Presupuesto general y recursos humanos en instituciones nacionales y sectoriales seleccionadas (2009)

Institución	Presupuesto	Total de Recursos Humanos	% de Mujeres
1. Órgano Judicial /Corte Suprema de Justicia (CSJ)	204,308,048	9,346	—
2. Ministerio de Educación (MINED)	702,874,705	38,371	—
3. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	393,395,385	8,985	—
4. Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)	10,356,620	676	—
5. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	52,100,075	1,113	28
6. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)	11,030,780	384	—
7. Ministerio de Relaciones Exteriores	37,170,475	898	47
8. Ministerio de Economía	43,432,265	499	40
9. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Desarrollo Urbano	138,337,775	948	26
10. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	265,329,520	26,206	—
11. INSAFORP	24,164,135	136	—
12. Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)	230,322,825	154	—
13. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	65,884,140	226	—
14. ISSS	578,166,035	14,826	63
15. ISDEMU	2,514, 750	162	—

Fuente: Elaboración propia con base en información entregada por los ministerios e instituciones seleccionadas y la contenida en la *Ley de Presupuesto General del Estado 2009*

b) **Instrumentos de política de género.** En este aspecto se consideran las políticas nacionales, sectoriales y municipales con que cuentan las instituciones para orientar su quehacer en este tema, y que se operativicen a través de programas, proyectos y actividades institucionales orientadas a la implementación de los compromisos que les asigna la PNM.

### 13.2.1. Creación y características de los mecanismos institucionales de género

El surgimiento de los mecanismos para institucionalizar los compromisos de género o bien para introducir el enfoque de género en las instituciones públicas han tenido motivaciones muy diversas, que van desde responder a presiones reivindicativas del movimiento de mujeres y feminista (que ha sido muy determinante a nivel municipal), o bien en el marco



de programas y proyectos regionales o territoriales como los desarrollados en la región de La Paz, Ahuachapán sur, el golfo de Fonseca y Sonsonate, hasta el mejor de los casos cuando las autoridades institucionales han tomado conciencia de la importancia del tema. En todo caso, siempre ha sido indispensable contar con la voluntad política institucional para la creación de los mecanismos y más aún para la sostenibilidad de los mismos.

Importa destacar que en mayor o menor medida la creación de estos mecanismos siempre ha sido apoyada e impulsada por las agencias de cooperación, que financian los procesos de elaboración y los dotan de asistencia técnica, recursos para su funcionamiento e implementación de actividades. Esto es más evidente al revisar las experiencias de las instituciones del Ejecutivo que cuentan con algún tipo de mecanismos: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Corte Suprema de Justicia (CSJ) e ISDEMU.

En el caso del MAG, la Unidad de Género se creó desde el año 2003, financiada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). La unidad está ubicada en el organigrama de la institución dentro de las unidades asesoras del despacho ministerial, pero sigue dependiendo de los recursos que portaba el FIDA, al igual que todas las acciones sustantivas sobre género que se han hecho en el ministerio desde los proyectos: Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Regional Paracentral (PRODAP) I y II, Proyecto de Desarrollo Rural para los Pobladores de Nor-Oriente (PRODERNOR)

y Programa de Reconstrucción y Modernización Rural (PREMODER). El objetivo de la unidad es promover la institucionalización del enfoque de género como eje transversal del quehacer del ministerio y la operativización de procesos que posibiliten la disminución de brechas de género; además, cuenta con una persona para desarrollar el trabajo de coordinación de la implementación de la política institucional y la PNM.

El MARN, por su parte, tuvo el apoyo y acompañamiento de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y de la Unión Europea (UE) a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental en El Salvador (FORGAES) para la puesta en marcha y asistencia técnica de la Gerencia de Género con la que cuenta, y que hasta 2009 estuvo adscrita a la Dirección General de Participación Ciudadana; sin embargo, durante muchos años funcionó como unidad *staff* del despacho ministerial en calidad de gerencia asesora, lo cual permitió elaborar la *Política de Equidad de Género y Medio Ambiente* y su respectivo Plan de Acción (1998), donde se establecieron los lineamientos para incorporar en la gestión ambiental el enfoque de equidad de género, a través de políticas, planes y programas nacionales y locales, y de igual manera el seguimiento y evaluación de la misma. No obstante, en la actualidad no cuenta con personal asignado.

Asimismo, el FISDL ha tenido asistencia técnica de la Cooperación Alemana GTZ y el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en este tema; como mecanismo institucional cuenta con una Comisión Técnica en Género integrada con la representación del personal de diferentes unidades técnicas. Además, aun cuando las autoridades no han considerado la necesidad de contar con una unidad especializada de género, existe una

referente de género en el área de investigación quien es la persona que ha implementado la mayoría de las actividades que se han realizado en la institución, como es el caso de la elaboración y entrega a todas las municipalidades del país del manual *Municipalidades modernas con equidad de género*, con el propósito de facilitar que incorporen de manera integral el enfoque de género en los instrumentos de política pública que elaboran.

En el MINED, si bien no cuentan con una unidad especializada encargada del trabajo dirigido hacia las niñas y mujeres o para la equidad de género, existe una comisión técnica de género con representación de 18 instancias del ministerio, que desde la elaboración de la primera PNM ha coordinado esfuerzos para implementar las acciones que le corresponden al ministerio; además, ha contado siempre con apoyo de agencias como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y con programas como Apoyo al Proceso de Reforma de la Educación Media en el Área Técnica (APREMAT), ejecutado con el financiamiento de la Unión Europea (UE), desde donde se apoyó la introducción de la perspectiva de género en la reforma educativa.

Con la creación en 2005 de la Unidad Especial de Género y Prevención de Otros Actos Laborales Discriminatorios, el MTPS cumple compromisos sobre el tema de género derivados de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y con los adquiridos con la firma del *Libro Blanco: La dimensión laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades*, que fue elaborado con el auspicio del BID en el 2005, y cuenta entre sus áreas priorizadas la de género y discriminación en el trabajo. Esta unidad actúa bajo la conducción de la Inspección

General de Trabajo y se dedica a la atención de denuncias de casos de discriminación laboral que afectan especialmente a las mujeres. Además, funciona con regularidad una comisión de enlace con el ISDEMU, en la que participan varias de las dependencias institucionales. Para la introducción de criterios de género en su quehacer la Unidad ha contado con asistencia técnica a través del Proyecto Regional Cumple y Gana, financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) y ejecutado por la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) en Centroamérica y República Dominicana.

El MSPAS asume entre sus mecanismos a la Gerencia de Atención Integral a la Mujer, cuyo propósito es contribuir a mejorar el nivel de salud de la mujer mediante el desarrollo de intervenciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de su salud (<http://www.mspas.gob.sv>); en la práctica, desde aquí se responden a los objetivos del área de salud de la PNM, junto al ISSS y Sanidad Militar. Desde esta gerencia se conduce el Programa Nacional de Atención a la Mujer y se coordina la implementación del Plan Estratégico Nacional para la reducción de la mortalidad materna, 2004-2009, para lo que además de los fondos públicos se ha contado siempre con apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de organizaciones internacionales no gubernamentales como Médicos de Mundo.

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) no cuenta con una unidad de género, pero sí tiene una referente de género y una Comisión Técnica de Género, integrada con la representación de personal técnico, un asesor de cada una de las tres regiones del país y la referente de género, quien es parte del área de capacitación de la institución.

La mayoría de personas de dicha comisión han recibido capacitación básica en género. No obstante, actualmente se reporta que en la práctica el comité no funciona, a pesar de haber sido creado siguiendo las directrices del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) desde hace una década.

Por su parte, el Órgano Judicial a través de la CSJ ha conseguido recientemente formalizar un proceso impulsado por algunas magistradas y juezas desde los años noventa al lograr en el 2006 la resolución de la Corte Plena para integrar la Comisión de Género (instancia política) y crear la Unidad de Género como mecanismo técnico, ubicada dentro del organigrama institucional como unidad *staff* o asesora del Órgano Judicial. Cabe destacar que esta es la única institución que ha creado los mecanismos institucionales a partir de recursos propios, aun cuando para el proceso participativo de elaboración de la Política Institucional para la Equidad de Género (PIEG) y su Plan de Acción 2009–2014 contó con asistencia técnica proporcionada por el consorcio conformado por el UNPFA, UNIFEM y la Fundación Heinrich Böll (FHB) y con recursos del Proyecto de Modernización del Órgano de Justicia.

De las 14 instituciones estudiadas, ocho han avanzado en la creación de mecanismos de género, lo que resulta preocupante, pues todas las instituciones seleccionadas tienen una vital importancia en la ejecución de la PNM y en el cumplimiento de compromisos, pero sobre todo son determinantes para el bienestar de la sociedad salvadoreña, como es el caso de Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Economía (MINEC), Ministerio de Relaciones Exteriores (R.R. E.E.), Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) e Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP).

Se destaca que los mecanismos han nacido y operan en estrecha dependencia con las agencias de cooperación internacional; en general, los recursos humanos con que cuentan son restringidos, se trata generalmente de un o una profesional con apoyo administrativo, a excepción de la Unidad del Órgano Judicial (OJ) y del MTPS, que cuentan con más personal. Existen todavía algunas instituciones (sobre todo a nivel municipal) que dedican tiempos parciales, ya que tienen otras ocupaciones dentro de la institución. También se aprecia que persisten las carencias de recursos en los mecanismos institucionales, tanto de recursos humanos especializados que puedan responder a la cantidad de trabajo que generalmente tienen esas unidades como a los recursos técnicos y financieros que les permita monitorear, dar seguimiento y evaluar las acciones para la equidad de género que la institución se propone; así como asesorar técnicamente y acompañar en las distintas dependencias especializadas de la institución (planificación, finanzas y presupuestos, recursos humanos, comunicaciones, etc.).

El personal que trabaja en los mecanismos institucionales de género plantea la poca capacidad de incidencia que tienen en sus instituciones, lo que limita el avance hacia un verdadero proceso de transversalización del enfoque de género en las diferentes entidades que conforman la institución a la que pertenecen. Las principales dificultades que dicen enfrentar están relacionadas a los prejuicios al tema de género, en especial de los hombres, sobre todo por desconocimiento del tema, temor a prácticas de enfoques sexistas y desconocimiento de la utilidad práctica del mismo.

Es importante destacar que las instituciones que no presentan ningún avance en este aspecto, así como aquellas que han sufrido un

debilitamiento notable en sus mecanismos existentes, han manifestado la firme convicción y voluntad política de las nuevas autoridades por avanzar hacia la inclusión de criterios de género en el quehacer institucional y de participar activamente en la implementación de la PNM y el nuevo Plan de Acción.

Los compromisos y convenios internacionales son una importante presión para que las instituciones creen y fortalezcan sus propios mecanismos, así como el apoyo internacional. Este hecho hace pensar que para los mecanismos o dependencias de género sigue siendo importante el respaldo y la legitimidad que le dan los compromisos suscritos por el Estado en relación a promover los derechos de las mujeres, la igualdad y equidad de género.

Además, los acuerdos y compromisos internacionales suscritos fueron mencionados en todas las instituciones como algo importante para justificar ante sus autoridades la necesidad de crear y fortalecer con recursos a los mecanismos organizacionales, no solo para coordinar la implementación de los compromisos consignados en la PNM, sino para impulsar la institucionalización de la perspectiva de género en todos los sectores, especialmente en aquellos donde tradicionalmente se ha creído que sus políticas son neutras, tales como economía, seguridad y obras públicas.

Respecto a la ubicación institucional de los mecanismos, se observa en los ocho reportados que solo dos de ellos (OJ/CSJ y MAG) tienen una posición que permite la incidencia política y técnica, los demás se mueven a un nivel de coordinación intra e interinstitucional (MINED, ISDEM, FISDL), mientras que por su ubicación orgánica los mecanismos del MSPAS, MTPS y el MARN se mueven en la esfera técnica y tienen poca capacidad de incidencia a nivel político-institucional.

Por otra parte, a nivel municipal existe una normativa que obliga a los gobiernos municipales a contar con mecanismos institucionales permanentes que apoyen la participación de las mujeres, como plantea el *Código Municipal* en su artículo 4, numeral 29, la «promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género, por medio de la creación de la Unidad Municipal de la Mujer» (<http://www.csj.gob.sv>).

Es interesante ver que de las 57 municipalidades que cuentan con una Política Municipal de Equidad de Género (PMEG), aun cuando solo 37 reportaron la aprobación de la misma, solo el 70% (40) cuenta con mecanismos institucionales que operativizan los compromisos asumidos a través de instrumentos de política pública con que cuentan. Destaca el hecho de que solo en el departamento de San Miguel no están reportadas municipalidades con algún compromiso de género; en los restantes departamentos, 57 municipios (22% del total nacional), han asumido el reto de priorizar la temática de género, aun cuando se sabe que existen variados niveles de implementación y seguimiento de acciones, ya que los mecanismos carecen de los recursos necesarios para impulsarlas, por lo que de nuevo casi todo el trabajo realizado a nivel municipal es financiado y apoyado técnicamente por la cooperación internacional.

Es importante tener presente que es en el ámbito municipal donde más se evidencia la incidencia de las organizaciones de mujeres y feministas y otras de la sociedad civil, en la interlocución con los gobiernos locales y en el acompañamiento y asistencia técnica para la elaboración de políticas públicas, así como para acompañar la creación de los mecanismos institucionales asociados a ellas. También se puede apreciar desbalances importantes entre la relación del número de mecanismos

creados y las políticas existentes, por ejemplo en el caso de Usulután: de 9 municipios con política solo 4 cuentan con mecanismos para impulsar su implementación; igual atención merece el caso de Cuscatlán, donde de 12 municipios con política, 11 cuentan con mecanismos institucionales responsables. Parece importante profundizar este análisis para extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas sobre institucionalización de género en los territorios municipales.

### *13.2.2 Políticas institucionales de género, presencia a nivel político y técnico*

Desde la creación del ISDEMU y con la conformación de mecanismos para el adelanto de la mujer, en algunos ministerios, instituciones autónomas y municipalidades, se han dado diferentes formas y niveles de institucionalidad, y se han creado instrumentos que han incluido a más de un municipio, como los Planes de Igualdad de Oportunidades del departamento de Sonsonate y el de la Asociación Intermunicipal del Golfo de Fonseca (ASIGOLFO); igualmente, se han establecido unidades de género, y se han elaborado Políticas para la Equidad de Género, e incluso se cuenta con experiencias como la del Plan de Desarrollo Territorial de la Región de La Paz, que incluye una propuesta para disminuir las brechas de género en el territorio. Además, en el transcurso de la presente década se han elaborado instrumentos o manuales que facilitan la introducción del enfoque de género que son específicas para algunas instituciones o bien de carácter general.

Lo anterior se evidencia en la relación entre los planteamientos de política institucional establecidos en el discurso o filosofía institucional y la aplicación técnica de los mismos a través de programas, proyectos o acciones que operativicen dichos planteamientos. Al

respecto, el análisis del comportamiento de las instituciones estudiadas arroja entre sus características las siguientes:

Menciones de criterios o enfoque de género en la filosofía institucional, que no implica necesariamente la reflexión estratégica sobre cómo operativizar los planteamientos hechos, por lo que en muchos casos se carece de planes de mediano y largo plazo que orienten las acciones desarrolladas con una visión estratégica, por lo que se encuentra una gran gama de acciones puntuales o proyectos dispersos que no conllevan cambios sustantivos en las relaciones de género existentes, tanto al interior de las instituciones como en los servicios que prestan a la comunidad. Por lo tanto, se quedan como buenas experiencias puntuales o práctica de estrategias que nunca llegan a generalizarse o institucionalizarse, como es el caso de algunos de los proyectos desarrollados en el MINED y el MAG.

Contradicción entre un planteamiento de política bien estructurado pero con limitados resultados por falta de decisiones (especialmente en el nivel político-institucional), lo que afecta el tipo de acciones o proyectos ejecutados al no tener en algunos casos el respaldo en la planificación operativa ni en los presupuestos institucionales de manera formal, por lo que no se asignan los recursos necesarios y provoca que el planteamiento de la política institucional no logre desplegarse adecuadamente. Este es el caso de las políticas del OJ/CSJ y FISDL.

La implementación efectiva de un planteamiento de política institucional pero encapsulada en un programa o dependencia de la institución, con el riesgo de no ser institucionalizada plenamente por la visión reducida con que está siendo ejecutada, en muchos casos se agrava por realizarse exclusivamente con fondos de la cooperación. Así se encuentran algunas de las prácticas realizadas en el MTPS y MSPAS.

La elaboración y aprobación de un planeamiento de política solo como respuesta a la presión reivindicativa de los grupos sociales interesados, especialmente las organizaciones de mujeres, sin que medie un compromiso real de las autoridades en su implementación pues no responde a la realidad de las capacidades humanas, técnicas y financieras de la institución. Esto aparece reiteradamente en diferentes municipios que cuentan con una política institucional que no está ejecutada no solo por la falta de voluntad política, que obviamente se da frecuentemente, sino por falta de recursos o de capacidad de gestión de la municipalidad.

La pérdida de motivación por el seguimiento y evaluación de políticas producto de un esfuerzo concertado por parte de las fuerzas sociales o comunitarias que plantearon el tema de género en la agenda gubernamental nacional, sectorial o local, que provocaría un desinterés generalizado por la temática y falta de rigor en la implementación del instrumento de política planteado.

Las características anteriores se evidencian en el cuadro PP.2, donde se muestra el tipo de acciones que están desarrollando las instituciones estudiadas: desde una presentación que permite ver no solo el tipo de actividades que hacen o impulsan las instituciones, sino hacia dónde se dirigen los principales esfuerzos de la institución (hacia adentro o hacia fuera), orientados a resolver los problemas de género que enfrenta el personal de dirección, técnicos u operativo de la institución, o a los problemas de género que enfrentan usuarias y usuarios de los servicios que brinda la institución.

Las actividades declaradas por las instituciones y las identificadas por otros medios tienen un marcado sesgo hacia la capacitación, sensibilización, difusión y creación de instrumentos base de la institucionalización de género.

Son pocas las que han dado como objetivo a sus programas acciones dirigidas a temas propios de la institucionalización de género al interior de las organizaciones, tales como contribuir a la superación de las brechas de género entre sus recursos humanos o desarrollar acciones que profundicen en la transversalización de género en los procesos internos que se desarrollan en las instituciones, tales como planificación y presupuestación, entre otros.

De los ministerios estudiados son el MINED, MTPS, MARN y MJSP los que en su mayoría han desarrollado acciones de capacitación hacia el interior de la institución, han desarrollado acciones de sensibilización y promoción de la equidad de género, y con temáticas desarrolladas que están vinculadas al área de trabajo de cada uno de los ministerios. Por ejemplo, el MINED ha desarrollado capacitaciones en temas como crianza adecuada, prevención de la violencia, convivencia y género dirigidas a los círculos de alfabetización, donde participaron beneficiarios y personas técnicas del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA), educación inclusiva en el ámbito educativo, y masculinidad. El MTPS, por su parte, ha impartido capacitaciones al personal técnico sobre normativa nacional e internacional de protección de la mujer en el ámbito laboral, específicamente en las áreas de intermediación para el empleo y seguridad e higiene ocupacional.

Asimismo, los ministerios que han desarrollado capacitaciones hacia afuera, es decir dirigidas a personas usuarias de sus servicios o beneficiarias de los proyectos en su mayoría, han sido el MINED, MSPAS, MARN y MJSP. Las temáticas impartidas, también al exterior igual que hacia el interior, están vinculadas a sus áreas de trabajo; por ejemplo, el MJSP ha desarrollado capacitaciones sobre violencia intrafamiliar y acoso sexual, ministerio que ade-

**Cuadro PP.2** Presencia de criterios de género en el nivel político y técnico institucional en instituciones nacionales y sectoriales (2009)

Institución	Nivel político		Nivel técnico	
	Menciones en la filosofía institucional	Existencia de política institucional de género	Plan de acción para la ejecución de la política	Programas, proyectos o acciones para equidad de género
Órgano Judicial/CSJ	Sí	Sí, sin oficializar	Sí	Sí
Ministerio de Educación	Sí	No	No	Sí
Ministerio de Salud Pública	No	No	No	Sí
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Sí	Sí, en revisión	Sí, en revisión	Sí
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Sí	Sí	Sí	Sí
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	No	Sí	Sí	Sí
Ministerio de Relaciones Exteriores	No	No	No	Sí
Ministerio de Economía/ CONAMYPE	No	No	No	Sí
Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Desarrollo Urbano	No	No	No	No
Ministerio de Seguridad Pública y Justicia	Sí	No	No	Sí
INSAFORP	No	No	No	Sí
ISDEM	No	No	No	Sí
FISDL	No	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en información entregada por los ministerios e instituciones seleccionadas y la contenida en la *Ley de Presupuesto General del Estado 2009*

más ha desarrollado la temática hacia adentro y hacia afuera de la institución. Los ministerios que desarrollan capacitaciones de esta manera son el MINED, el MSPAS y el MARN.

De las instituciones autónomas estudiadas, el ISSS ha desarrollado capacitaciones hacia el interior de la institución, el ISDEM sobre

todo hacia afuera, y el FISDL desarrolla acciones de capacitación en ambas direcciones. El Órgano Judicial, a través de la CSJ, ha desarrollado acciones hacia el interior de su institución y procesos de sensibilización básica en el marco de la elaboración de la política institucional y como parte del desarrollo del Plan de Acción de la PIEG a empleados y

empleadas del Órgano Judicial; entre ellos, jueces, jefaturas, técnicos y operativos.

El MTPS, MARN, MAG y MSPAS han elaborado documentos, productos de investigación, diagnósticos o bien procesos de elaboración de normativas institucionales que permiten conocer temas que inciden y aportan a la temática de género. Por ejemplo, el *Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva*, con la finalidad de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y el *Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna Perinatal en El Salvador 2004-2009*.

Respecto a las instituciones que se consideraron en este diagnóstico, que no tiene consignada responsabilidad dentro de la PNM, cabe destacar el rol que juega el Ministerio de Relaciones Exteriores en acompañar y brindar informes sobre los compromisos cumplidos en cuanto a normativas jurídicas internacionales y otros instrumentos internacionales que ha suscrito el Estado salvadoreño y que aborda la temática de desarrollo de la mujer y equidad de género, aun cuando reporta que al inicio de esta nueva administración solo existían tres personas con capacitación básica sobre el tema de género. En el caso del MINEC, la introducción de criterios de género se ha limitado al trabajo de algunos proyectos de la CONAMYPE y, actualmente, en las proyecciones estratégicas de esta institución adscrita al MINED; por otra parte, en el MOP se evidencia la ausencia total de acciones de género durante las anteriores administraciones.

Sin embargo, es notable el interés que muestran las nuevas autoridades de introducir criterios de género en los ministerios mencionados, así como en la labor que desarrolla la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) en principio al ir dando pasos para introducir criterios de género en las políticas públicas para

la erradicación de la pobreza, y en particular en la creación del Sistema de Protección Social Universal (SPSU). Lo mismo ocurre desde la Secretaría de Asuntos Estratégicos, donde se fomenta la participación activa de las mujeres en los espacios de toma de decisiones para la implementación de las estrategias de descentralización y desarrollo territorial, con la mirada puesta en que se defina e impulse la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización.

Las prácticas realizadas a la fecha y la voluntad expresada por las nuevas autoridades en el gobierno central evidencian que se abre oportunidad a los procesos de institucionalización del enfoque de género en las instituciones autónomas y ministerios, así como a la introducción de criterios de género en el trabajo de diferentes instancias del Estado. A la par, existe una fuerte corriente de opinión entre los funcionarios entrevistados sobre la necesidad de buscar articular estrategias donde las mujeres que trabajan o reciben los servicios de las instituciones puedan, junto con otros actores sociales, hacer una práctica sustantiva de sus derechos ciudadanos, a través del fortalecimiento y de la participación activa en los espacios de rendición de cuentas y transparencia que el Gobierno Central se ha comprometido a crear desde diferentes instituciones públicas.

### **13.3. Recomendaciones generales en materia de institucionalización de género y políticas públicas**

Las acciones desde las instituciones públicas que se reflejan en el estudio evidencian que mientras algunas instituciones han desarrollado acciones hacia adentro (MTPS, OJ/CSJ, MAG) que sientan bases para la institucionalización del enfoque de género, otras han concentrado esfuerzos en mejorar los servicios que prestan;



sin embargo, en ambos casos la sostenibilidad de los resultados alcanzados depende en gran medida de condiciones que son estructurales, institucionales y culturales, por lo que incidir en la posición y el protagonismo de las mujeres y hombres en la sociedad es una tarea compleja y multidimensional. Esto exige establecer alianzas y redes que generen sinergias interinstitucionales y sectoriales a diferentes niveles, tanto nacionales como regionales.

Otro factor a considerar para avanzar en la implementación de las políticas de género es el necesario fortalecimiento que requiere el ISDEMU y los mecanismos de institucionalización de género para trabajar coordinadamente, lo que fortalece de esa manera tanto la incorporación de género en instrumentos de política institucional como en la misma institucionalidad, por lo que se requiere que las unidades especializadas de género en cada organización sean capaces de liderar los procesos técnicos y lidiar con la voluntad política de las autoridades nacionales, municipales y/o ministeriales, conscientes de que su razón de ser es promover, orientar y monitorear los cambios de la cultura institucional, necesarios para ofrecer servicios de calidad desde la equidad de género.

Si bien es cierto que se requiere desarrollar una gama de actividades hacia adentro y hacia afuera de la institución, se debe evitar que los mecanismos propios de esta se conviertan en equipos de capacitación permanente, que pasen la mayor parte de su tiempo en talleres de sensibilización y capacitación. Esta tendencia hace necesario dimensionar bien el trabajo y el tipo de tareas que los mecanismos deben hacer para lograr institucionalizar el enfoque de género, que implica generar las condiciones para que tanto al interior de la organización como en su trabajo hacia afuera toda acción institucional se encamine a: *a)* eliminar toda

forma de discriminaciones contra la mujer por razones de género a través de políticas de igualdad y acciones afirmativas en favor de las mujeres, y promover su proceso de empoderamiento; *b)* incluir a mujeres y hombres en el proceso de cambio de las relaciones entre los géneros para que reconozcan y desafíen su propia construcción genérica; y *c)* promover la corresponsabilidad entre ambos en los espacios públicos y privados, con el fin de procurar la conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo.

La institucionalización del enfoque de género exige preparar las condiciones para impulsar hacia adentro de la institución una serie de acciones para cambiar procedimientos, cultura, actitudes y prácticas discriminatorias por razones de género en todas las áreas de trabajo y dependencias institucionales, por lo que se debe incidir dónde se planifican, organizan, ejecutan y controlan los procesos de esta, así como dónde se brindan los servicios o productos que se proveen; solo así se podrá hacer que la institucionalización de criterios de género adquiera un carácter transversal. Asimismo, es importante que toda acción que se implemente sea en respuesta a las problemáticas detectadas por diagnósticos de las relaciones de género que deben realizarse en las distintas instituciones además del contexto en que se trabaja, pues solo así se asegurará que las acciones y estrategias impulsadas consideren los cambios que se han dado en las últimas décadas en las condiciones y relaciones de género en todas las áreas en que hombres y mujeres interactúan.

La organización en su conjunto debe entender que la igualdad y la equidad de género son una responsabilidad institucional, por tanto todo su personal debe integrarse a este esfuerzo. No es responsabilidad de un grupo específico dentro de la institución, ni de los mecanismos

institucionales especializados en el tema de género, cuya tarea es fundamentalmente dar asistencia técnica, acompañar y conducir el proceso de incorporar el enfoque de género: el personal debe ser capacitado y habilitado para el uso de técnicas y herramientas que faciliten la incorporación de género al quehacer institucional, pues solo así se podrá pasar del consenso teórico de la importancia de introducir el enfoque de género en las instituciones a la utilización práctica de criterios de género en el trabajo cotidiano.

Por último, mencionaremos los mecanismos de rendición de cuentas y la asignación

presupuestaria, y los procesos de institucionalización que deben prever ambos elementos. En el caso de la rendición de cuentas, las instituciones deben considerar mecanismos para presentar los resultados de los procesos de institucionalización de género tanto a la ciudadanía (hacia afuera) como a su personal (hacia dentro). En cuanto a la asignación presupuestaria, es evidente que la institucionalización de género en cada organización requiere de recursos financieros suficientes provenientes de los fondos regulares del Estado para evitar que los esfuerzos dependan de fuentes externas que suelen ser temporales y de plazos limitados.

## 14. Análisis de compromisos cumplidos en materia de género

### Introducción

El análisis de los compromisos cumplidos por el Estado salvadoreño se ha realizado teniendo como base los informes oficiales que el país ha presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la ONU y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la última década, así como los resultados del diagnóstico que contiene este Cuaderno. También, se revisaron otras investigaciones y documentos que dan cuenta de los compromisos adquiridos y de las acciones públicas realizadas para su cumplimiento, elaboradas por entidades internacionales y nacionales.

Con el objetivo de visualizar los avances y dificultades que tiene el Estado salvadoreño en la implementación de los compromisos internacionales sobre la equidad e igualdad de género, el análisis ha partido de la sistematización de los compromisos que este Estado ha asumido en la temática. Por tanto, se inició con la identificación de los mecanismos promovidos y utilizados por los Estados y el Sistema de Naciones Unidas, tales como convenciones, tratados, convenios, protocolos e instrumentos que son, a su vez, producto de cumbres (declaraciones, consensos y acuerdos).

Esta sistematización permitió conocer que El Salvador, como miembro y participante en los distintos mecanismos internacionales y regionales, ha suscrito instrumentos que han tratado el tema de los derechos de la mujer, así como la creación de condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres, y entre ellos se

destacan: ocho convenciones internacionales; dos convenios internacionales; tres protocolos internacionales; cinco conferencias (tres internacionales y dos regionales); y 28 acuerdos de cumbres gubernamentales (una internacional, una interregional, 17 iberoamericanas, cinco de las Américas y seis centroamericanas). Este esfuerzo facilitó contar con un marco general de compromisos internacionales, a partir del cual se seleccionaron los compromisos en que se focaliza el presente análisis, considerando su importancia y el impacto que han tenido en la promoción, prevención y defensa de los derechos de la mujer y la búsqueda de la equidad de género.

Es por esto que el análisis se focalizó en buscar evidencias del cumplimiento de aquellos instrumentos que de manera más directa permiten identificar los avances y dificultades del país en el cumplimiento de los compromisos de género, para lo que se seleccionó la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*—CEDAW— (1979), la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*—Belém do Pará— (1994), la *Plataforma de Acción Mundial* (PAM) de Beijing (1995), y los ODM (2000). En el caso de este último, se estableció un programa internacional de desarrollo que en su Objetivo 3 postula la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer.

La reflexión sobre los hallazgos se han estructurado a partir de tres aspectos: las prioridades nacionales de las instancias públicas involucradas; los avances o resultados más significativos de las acciones desarrolladas para cumplir con los compromisos considerados en este análisis (CEDAW, Belém do Pará, PAM de Beijing, ODM), y las dificultades para avanzar en el cumplimiento de los compromisos suscritos.

Acorde a lo señalado, se describe el contexto nacional en que se ha dado el cumplimiento de los compromisos suscritos. Luego se presenta un análisis cualitativo del cumplimiento de los compromisos del Gobierno salvadoreño, en que se consideró que es en la PNM (como el mismo texto lo indica) donde se establecen cuáles compromisos adquiridos por el Estado salvadoreño serán atendidos y priorizados, para convertirlos en la base fundamental para la elaboración de la PNM. Para finalizar, se plantean las dificultades que se perciben para avanzar en los compromisos.

### **14.1 Contexto nacional en el cumplimiento de compromisos internacionales**

El Estado salvadoreño es signatario de los más importantes instrumentos internacionales de promoción y protección de los derechos de las mujeres, la igualdad de oportunidades y la equidad de género. Sin embargo, si bien la vigencia de los compromisos suscritos a través de múltiples instrumentos (convenciones, convenios, tratados, protocolos, declaraciones, consensos o acuerdos) han asegurado en buena medida la atención a las temáticas generales o específicas que tratan, no han sido suficientes para lograr la igualdad y equidad completa entre mujeres y hombres; sobre todo, por la falta de cumplimiento integral de los compromisos suscritos y de la falta de rendición de cuentas sistemática sobre los mismos.

Estas dificultades en el cumplimiento de los compromisos de género quedan evidenciadas al analizar los informes de país que se han presentado a los mecanismos de seguimiento con que cuentan instrumentos como la CEDAW y Convención de Belém do Pará, o al momento de la presentación de informes

en cumbres de seguimiento como Beijing+5 y Beijing+10, así como al entregar los informes sobre el cumplimiento de los ODM; y más aun en las entrevistas sostenidas, para efecto de la elaboración de este análisis, con funcionarios de instituciones ejecutoras de las áreas de la PNM y de instituciones que tienen un rol importante en el desarrollo del país, como el MOP, MINEC y la CONAMYPE. Tanto los informes como las informaciones proporcionadas por los funcionarios denotan que aun cuando se ha desarrollado una nueva legislación y procedimientos jurídicos (además de múltiples acciones que de una u otra manera han contribuido a avanzar en el cumplimiento de los compromisos) persiste la falta de coordinación de esfuerzos, de interlocución e intercambio de ideas entre las instituciones públicas y entre los poderes del Estado para asumir los compromisos internacionales.

Después de sistematizada la información obtenida de acuerdo a las áreas de la PNM e identificado el compromiso que pretendían cumplir, se consideró necesario situar el análisis de los avances alcanzados en el contexto de las acciones que realizan los poderes públicos en materia de género, por lo que en muchos casos el rastreo de información adquirió visos de mapeo de acciones realizadas en materia de género.

Al considerar especialmente los últimos diez años, se puede observar que el principal instrumento para avanzar en el cumplimiento ha sido la PNM. Es en este documento donde se dejan establecidas las prioridades y enfoques, particularmente en los planes de acción de la misma para los períodos gubernamentales 2000–2004 y 2004–2009, que se caracterizaron por continuar con el acompañamiento de los programas de ajuste estructural y de estabilidad económica.

En ambos períodos se manifestó claramente que la PNM fue el principal instrumento de política para responder directamente a los compromisos internacionales; esto se asegura en su texto al afirmar que «en el diseño de este documento, se tomaron en cuenta los compromisos adquiridos por el Estado salvadoreño en las conferencias internacionales y ratificación de convenciones» (ISDEMU, 2005).

Entre los compromisos adquiridos se debe distinguir entre los que tiene carácter normativo, que deben formar parte de la legislación nacional, y los que son de carácter instrumental, que establecen orientaciones, estrategias o procedimientos que deben incidir en las políticas públicas. La descripción de los primeros escapa del alcance de este documento, por lo que aquí solo se utilizarán como referentes del cumplimiento de compromisos.

En el ámbito instrumental los más recientes e importantes son sin duda, en primer lugar, la Plataforma de Acción de Beijing, que es producto de la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (1995), compromiso específicamente en pro de la igualdad, el desarrollo y la paz en beneficio de la mujer, y en donde se definen objetivos y acciones a realizar en las diferentes áreas de acción que destaca. Y en segundo lugar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000), donde se establecieron los ODM como metas e indicadores, a los que se les han agregado cuatro nuevas metas, tres de las cuales se focalizan más en la igualdad de género. Estas últimas son: lograr pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluso las mujeres y los jóvenes; lograr para el 2015 el acceso universal a servicios de salud reproductiva, y lograr para el 2010 el acceso universal al tratamiento del VIH/Sida para quienes lo necesiten (UNIFEM, 2008).

Como se puede apreciar, el contexto del marco normativo internacional con que cuenta el país (cuadro CI.1) es una valiosa oportunidad para que las instituciones públicas (con la incidencia y apoyo de las OSC, del sector privado y de las agencias de la cooperación internacional) avancen en el desarrollo de la legislación y de las políticas públicas que aseguren los derechos de las mujeres y las condiciones de equidad de género en el país; sobre todo en este momento en que la administración gubernamental 2009–2014 empieza a adoptar mecanismos de rendición de cuentas y de acceso a la información pública, con la creación de oficinas de información y respuesta en cada una de las entidades que conforman el Órgano Ejecutivo.

#### **14.2 Prioridades nacionales en el cumplimiento de los compromisos internacionales de género**

Es en la PNM donde el Gobierno de El Salvador (GOES) articula las prioridades y compromisos de género que implementará, y para ello cuenta con la participación de 25 instituciones del Ejecutivo, la CSJ, los Juzgados de Familia, la FGR, la Procuraduría General de la República (PGR), la Superintendencia de Pensiones (SP), el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), los consejos municipales y los partidos políticos, todos bajo la coordinación del ISDEMU, con la cooperación de las OSC y la empresa privada.

Llevar a la práctica los compromisos adquiridos por el Estado en materia de género demuestra la necesidad de incorporar criterios de equidad de género en las organizaciones públicas y en las políticas públicas o institucionales, principalmente en aquellas responsables de la ejecución de la PNM.

**Cuadro CI.1. Principales Compromisos internacionales en materia de género**

Tipo de compromisos internacionales	Compromisos aprobados (ratificados y no ratificados) por el Estado salvadoreño
Convenciones internacionales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer. Decreto Legislativo N.° 124 de fecha 17 de enero de 1951;</li> <li>2. Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres. Decreto Legislativo N.° 754 de fecha 15 de diciembre de 1993;</li> <li>3. Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada. No ha sido ratificada;</li> <li>4. Convención Relativa a la Lucha Contra la Discriminación de la Mujer en la Esfera de la Enseñanza. No ratificada;</li> <li>5. Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios. No ratificada;</li> <li>6. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Decreto N.° 705 (Junta Revolucionaria de Gobierno) del 2 de junio de 1981;</li> <li>7. Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial. Decreto N.° 27 (Junta Revolucionaria de Gobierno) de fecha 23 de noviembre de 1979;</li> <li>8. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém Do Pará. Decreto Legislativo N.° 430 de fecha 23 de agosto de 1995.</li> </ol>
Protocolos internacionales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Protocolo para Instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. No ha sido ratificado;</li> <li>2. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños. Decreto Legislativo N.° 238 de fecha 18 de diciembre de 2003;</li> <li>3. Protocolo Facultativo de la convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. No ha sido ratificado.</li> </ol>
Convenios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ratificación del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, OIT N.° 100, relativo a la Igualdad de Remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. Decreto Legislativo N.° 32 de fecha 15 de junio de 2000;</li> <li>2. Ratificación del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo- OIT, No 156 sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores, Trabajadoras con Responsabilidades Familiares. Decreto Legislativo N.° 29 de Fecha 15 de junio de 2000</li> <li>3. Ratificación del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo- OIT, N.° 111 sobre la Discriminación (empleo y ocupación). Ratificado el 15 de junio de 1995.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia

Es importante subrayar que la realización del análisis implicó relacionar cada uno de los objetivos estratégicos plantados en la PNM con las medidas recomendadas por los cuatro compromisos internacionales asumidos en este análisis (CEDAW, C. Belém do Pará, PAM de Beijing, ODM), mientras se establecieron a cuáles compromisos internacionales han contribuido los avances reportados.

Es entonces que, al cruzar el tipo de acciones que se planificó realizar en cada área, se aprecia que los mayores esfuerzos de las prioridades establecidas en la PNM se orientan, por ejemplo, en el caso del área de educación a aumentar el acceso a la educación, a eliminar la discriminación y a mejorar la condición y posición de la mujer y la niña en el ámbito educativo; por tanto, y visto desde las medidas demandadas y desde los compromisos aquí analizados, desde esta área se cumplían compromisos establecidos en la esfera social de la CEDAW, al área de educación y capacitación de la PA de Beijing y al segundo ODM.

A continuación se resumen las prioridades establecidas por la PNM y su Plan de Acción 2004–2009 en relación con los compromisos que de manera explícita recomiendan medidas sobre los temas priorizados:

En el **área de salud** se han establecido acciones que contribuyen a cumplir los compromisos de la CEDAW y la PAM de Beijing en las medidas a adoptar referidas a la mujer y la salud y en los ODM; por ejemplo, facilitar el acceso y fortalecer los servicios de salud integral, especialmente la salud de las mujeres en todo su ciclo de vida, así como fortalecer la promoción de la salud. De igual manera, en el área de familia las principales acciones establecidas son el fomentar la igualdad de oportunidades y responsabilidad entre todos los miembros de la familia, y además establecer mecanismos

que contribuyan a mejorar las condiciones de mujeres jefas de hogar.

El **área de medios de comunicación** contiene acciones orientadas a los compromisos establecidos en la PAM de Beijing, sobre todo en las medidas a adoptar referidas a la mujer y los medios de difusión. Dichas acciones están encaminadas a divulgar temáticas en las que se evidencia el desarrollo de las mujeres, y también se busca fomentar una imagen de las mujeres no discriminatoria a través de los medios de comunicación.

En la de **cultura**, se retoman los compromisos establecidos en CEDAW, sobre todo cuando se refiere a la esfera cultural, y en Beijing; las acciones de esta área están encaminadas a valorar la identidad cultural de las mujeres desde una perspectiva de género y a promover el enfoque de género en los diferentes espacios culturales de las comunidades. En el área de prácticas deportivas se plantean acciones que atienden el compromiso establecido en la CEDAW en la esfera social, para garantizar el acceso de las mujeres a actividades deportivas y a capacitaciones para participar en espacios directivos, administrativos y técnicos.

Una de las áreas con un nivel más alto de compromisos establecidos en CEDAW cuando se refiere a la esfera económica, así como en Beijing y Belem do Pará, es la de **trabajo e inserción productiva**, donde las acciones se orientan a adecuar al marco jurídico laboral y a armonizar su texto con los convenios internacionales, para promover el acceso y la permanencia de las mujeres en programas de formación profesional en condiciones de igualdad; así como a los recursos, empleo, mercado y comercio, y finalmente para concientizar al personal de instituciones administradoras de justicia a proteger y respetar los derechos de las mujeres trabajadoras.

El área de agricultura, pesca, acuicultura y alimentación presenta acciones que propician el acceso igualitario a mujeres y hombres rurales a los mercados locales e internacionales y a los recursos productivos; además, promueve la incorporación del enfoque de género en el sistema de educación agropecuaria para cumplir los compromisos establecidos en CEDAW cuando se refiere a la esfera económica, y a Beijing en las medidas adoptadas en el área de mujer y pobreza.

En la de medio ambiente se quiere cumplir con lo establecido en Beijing en las medidas para la mujer y el medio ambiente, y en los ODM cuando se refieren a concientizar a la población sobre la protección y conservación del medio ambiente con el objetivo de reducir factores de riesgos de salud derivados de la contaminación. Además, respecto a la CEDAW, se pretende incorporar la perspectiva de género en iniciativas de manejo de recursos naturales, y en las propuestas de políticas y reglamentos ambientales.

En el área de legislación se plantean hacer propuestas de reformas integrales, y de creación de instrumentos legales con enfoque de género para promover los procesos de concientización sobre derechos humanos de mujeres, y sobre género para cumplir con Beijing en las medidas sobre derechos humanos de las mujeres y con los compromisos de la esfera civil de la CEDAW.

Por su parte, el área de participación ciudadana y política responde a los compromisos de la CEDAW en la esfera política y a Beijing en las medidas para la mujer y el ejercicio del poder y adopción de decisiones, las acciones que refieren a estos compromisos promueven la participación de las mujeres en el desarrollo local, así como en el desarrollo de capacidades y liderazgo de las mujeres para que puedan te-

ner acceso a la toma de decisiones y el fomento del ejercicio de los derechos ciudadanos y políticos de las mujeres.

### **14.3 Registro de los avances reportados en el cumplimiento de los compromisos internacionales<sup>13</sup>**

Los avances que se describen en este apartado consignan la información recogida a través de evidencias cuantitativas o documentales a las que se tuvo acceso, mientras otros son producto de informaciones obtenidas a través de las entrevistas realizadas, tanto individual como colectivamente, a informantes claves con responsabilidad institucional. Dadas las características de este informe, no fue posible confirmar esa información mediante un ejercicio de evaluación en terreno.

Por otra parte, los avances encontrados en el área de educación han contribuido al cumplimiento de compromisos vinculados a la CEDAW, los ODM y la PAM de Beijing con la ampliación de la cobertura educativa, que ha favorecido el incremento de la matrícula y graduación de las mujeres en todos los niveles de estudio. El mayor avance es el nivel de igualdad de acceso a la educación alcanzado, a tal grado que en la enseñanza media, estudios superiores y universitarios y no universitarios, la situación entre mujeres y hombres es bastante pareja.

Respecto a modificar prácticas discriminatorias, la última reforma a la Ley de la Carrera Docente ha establecido, desde 2008, mecanismos de prevención y ha permitido sancionar a maestros que acosen sexualmente al estu-

---

13. Este apartado analiza la información hasta 2009 y no considera acciones realizadas en 2010.



diantado. Además, con el financiamiento de la cooperación internacional se han desarrollado proyectos especiales de capacitación y de publicación de materiales que contienen criterios de género.

En cuanto al mecanismo institucional del MINED, la Comisión Técnica de Género realizó la implementación de acciones de los primeros planes de acción de la PNM.

En el área de salud, las instancias nacionales responsables de la implementación del área de salud de la PNM reportan avances en el cumplimiento de algunos de los compromisos consignados en la PAM de Beijing y en la esfera de salud de la CEDAW, especialmente con la creación de la Gerencia de Atención Integral a la Mujer del MSPAS, la implementación del Programa Nacional de Atención a la Mujer y el Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna (2004–2009), así como con las capacitaciones al personal en temas referidos a la salud sexual y reproductiva. El esfuerzo centrado en la salud sexual y reproductiva ha provocado el aumento en el control prenatal, el uso de métodos anticonceptivos sostenidamente y la disminución de la tasa de natalidad y de mortalidad materna.

Respecto al cumplimiento del ODM que establece el compromiso de reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna, se reportan adelantos porque las medidas tomadas están relacionadas con atender la salud materno-infantil, dar información adecuada e integral sobre el VIH/Sida, prevenir la mortalidad materna y mejorar el acceso a la salud reproductiva.

Desde el área de familia, se realizan acciones que contribuyen al cumplimiento de medidas recomendadas en la CEDAW, Convención de Belém do Pará y la PAM de Beijing que se

orientan especialmente a fortalecer la vida familiar, y que aseguran la igualdad de oportunidades y responsabilidades entre sus miembros; ello ha sido atendido mediante el trabajo realizado por ISDEMU, con el Programa de Saneamiento de la Relación Familiar (PSRF), que actualmente se ha orientado hacia la prevención y atención de la violencia de género.

Los cambios introducidos al Código de Familia en 1994 contribuyeron a reconocer la igualdad de derechos del hombre y la mujer, hijos e hijas, y reconocía el trabajo doméstico como aporte económico a la familia y la corresponsabilidad familiar. Los compromisos vinculados a la integración familiar y social de las mujeres reclusas o con libertad asistida han sido atendidos desde esta área a través de programas en los reclusorios (o prisiones) para que las mujeres se especialicen en un oficio y al salir puedan insertarse al mercado laboral. Actualmente la Dirección Penitenciaria está introduciendo un modelo de atención en todos los reclusorios, a través de programas educativos y actividades de rehabilitación, que posibiliten la reintegración a la sociedad a mujeres y hombres exprivados de libertad.

En el área de cultura, los avances están orientados a la realización de acciones puntuales que contribuyan a responder a medias sugeridas en la CEDAW y en la PAM de Beijing respecto a esos temas. Entre estos se menciona la realización de foros nacionales con representantes de mujeres de los pueblos indígenas salvadoreños, promovidos por Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA, ahora Secretaría de la Cultura) y el ISDEMU. Estos foros han contribuido, de acuerdo con las autoridades del ISDEMU, a dar a conocer los derechos y a promover en las instituciones gubernamentales la situación de discriminación que viven especialmente las mujeres indígenas, así como comprender y canalizar sus

necesidades, pues se reconoce su participación en los procesos de desarrollo y en la transmisión de conocimientos y costumbres de las comunidades a las que pertenecen.

En el área de medios de comunicación, además de impulsar programas de capacitación a periodistas y comunicadores de instituciones públicas, existe el *Código de Ética Publicitaria*, desarrollado desde la Asociación Salvadoreña de Agencias de Publicidad (ASAP), la Asociación de Medios Publicitarios Salvadoreños (AMPS) y la Asociación Nacional de Anunciantes de El Salvador (ANAES), que como integrantes del Consejo Nacional de la Publicidad de El Salvador (CNP) declaran que como iniciativa de responsabilidad social aplican dicho Código, que ha sido revisado por el ISDEMU para asegurar que se dignifique y respete la imagen de la mujer.

En el área de prácticas deportivas, con la intención de contribuir a la adopción de medidas para cumplir con la promoción del derecho a participar en actividades deportivas establecido en la CEDAW, se han realizado foros deportivos con el propósito de fomentar el empoderamiento de las mujeres en la participación de deportes, a la par de desarrollar jornadas de sensibilización de género con el personal del INDES. Asimismo, se ha suscitado que el INDES facilite el acceso de hombres y mujeres a practicar cualquier deporte y registre los datos desagregados por sexo de participantes en toda prácticas deportivas.

En el área de trabajo e inserción productiva, el análisis de las acciones ejecutadas desde esta área permite percibir avances sobre todo en aspectos que contribuyen al cumplimiento de obligaciones internacionales establecidas en la CEDAW, la Convención Belém do Pará y en la PAM de Beijing. En aspectos legales, se verifica la ratificación de convenios de la OIT

vinculados a reducir discriminaciones por razones de género n.º 100, así como el n.º 111 (no discriminación por razones de género) y 156 (los derechos de los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares) y la aprobación en el 2006 de la Política Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional que integra como principio la equidad.

En términos de mecanismos institucionales cabe destacar la creación, en el año 2005, de la Unidad Especial de Género y Prevención de otros Actos Laborales Discriminatorios, así como la creación del Sistema de Intermediación de Empleo (SIE) y la Red Nacional de Oportunidades para el Empleo. También se ha avanzado en la capacitación al personal técnico del MTPS; se han desarrollado programas de promoción de los derechos y deberes laborales de las mujeres, y se han asumido compromisos en el 2005 por los ministros de Trabajo que emitieron en el documento *La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana*. Además, actualmente existen programas anunciados por el GOES, Ciudad Mujer y Fábrica de Empleo, en donde se espera la atención de mujeres en condiciones de vulnerabilidad a programas de capacitación en oficios tradicionales y no tradicionales para su inserción laboral.

En el área de agricultura, pesca, acuicultura y alimentación se concentran las acciones que se ejecutan desde el MAG y demás instituciones del sector que contribuyen con el cumplimiento de las medidas recomendadas en la CEDAW y en la PAM de Beijing. Los avances se centran en la incorporación de criterios de género en todas las actividades y territorios del país donde se ejecutan proyectos financiados por el FIDA y en la existencia de una Política Institucional de Equidad de Género (PIEG) del MAG, que requiere ser articulada a los procesos de planificación que la institución realiza. Se ha avanzado con la creación de la

Unidad de Fortalecimiento y Apoyo al Género (UFAG) que existe en el MAG desde el 2003. En cuanto a la revisión de la normativa agrícola, se reconoce como un avance el aporte realizado desde las organizaciones de mujeres con la elaboración de una propuesta de *Código Agrario* que incluye criterios de género.

Desde el área de medio ambiente y desarrollo sostenible, se han dejado establecidas las iniciativas que se impulsan para cumplir las medidas propuestas en la CEDAW, pero principalmente en la PAM de Beijing y en los ODM; se ha elaborado una Política de Equidad de Género y Medio Ambiente del MARN y el Plan de Acción para la Ejecución de la Política, ambos documentos del año 1998. Hay que destacar los esfuerzos de capacitación y sensibilización sobre el enfoque de género que se hicieron en años anteriores entre el personal de la institución, en donde se relacionaba el medio ambiente, la conservación de recursos naturales y áreas protegidas con las determinaciones de género.

En el área de violencia contra la mujer, según los informes gubernamentales, los compromisos que se han cumplido se refieren a los establecidos en la Convención Belém Do Pará y la PAM Beijing que están relacionados con actividades que van desde impulsar y desarrollar acciones preventivas de la violencia contra la mujer, con la creación y funcionamiento de comités interinstitucionales de atención a la violencia intrafamiliar, el desarrollo de proyecto con el propósito de promover un modelo único de atención a la violencia hasta desarrollar capacitaciones a hombres y mujeres sobre la violencia intrafamiliar y contra la mujer.

La implementación de estas actividades ha tenido como uno de sus actores principales al ISDEMU, que asumió desde su fundación (1996) hasta finalizado el 2009 la ejecución di-

rectamente del Programa de Saneamiento de la Relación Familiar (PSRF), desde donde se confirmó durante todos esos años el aumento la denuncia de hechos de violencia intrafamiliar y contra la mujer. Las intervenciones directas del ISDEMU en esta área se orientan a focalizar el programa que sustituye al PSRF en la atención a las formas de violencia afectan prioritariamente a las mujeres; por ello, se está desarrollando el Programa contra la Violencia de Género. También se ha establecido un albergue que acoge temporalmente a víctimas de violencia intrafamiliar, agresiones sexuales y maltrato a la niñez, el cual ha funcionado desde 1999 hasta la fecha. Además, el ISDEMU presentó en noviembre del 2009 el primer informe sobre la situación de violencia contra las mujeres en El Salvador.

Por su parte, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) está ejecutando el proyecto Mejores Familias. Además, se está desarrollando la sensibilización y capacitaciones a miembros del personal de la PNC, PGR, FGR, MSPAS y Juzgados de Familia, lo que se espera contribuya a la adopción de un protocolo único de atención a la violencia intrafamiliar y contra la mujer.

Las reformas al *Código Penal* y al *Código de Trabajo* referidos a la violencia intrafamiliar y al acoso sexual en el trabajo son un importante avance (aunque hay varias reformas pendientes del *Código Penal*), así como la ratificación de la Convención Belém do Pará y la CEDAW. Igualmente lo es la ratificación del Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, para cuya implementación el ISDEMU ha conformado un comité.

En materia de legislación los avances más importantes que han ayudado a cumplir los compromisos establecidos en la CEDAW, la PAM de Beijing y la Convención de Belém do Pará

son las reformas y la creación de instrumentos legales que desde la década de los noventa contribuyen directa o indirectamente a disminuir o eliminar discriminaciones que afectan sobre todo a las mujeres; entre estos se destaca la Ley contra la Violencia Intrafamiliar (1996) y la Ley de Creación del ISDEMU (1996). Además, en noviembre del 2010 se aprobó la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.

El Salvador ha suscrito diversos instrumentos internacionales, entre ellos encontramos el Convenio sobre los Derechos Políticos de las Mujeres, que desde 1954 permitió que las mujeres tuvieran derecho a votar y a ser elegidas a ocupar cargos públicos; así como las ratificaciones de los convenios de la OIT, los números 100, 111 y 156. De igual forma, se han promovido procesos de concientización sobre los derechos humanos y sobre género a través de capacitaciones y sensibilización sobre los derechos humanos de las mujeres.

En el área de participación ciudadana y política, si se analiza uno de los compromisos asumidos internacionalmente, a través de la CEDAW y la PAM de Beijing, como es promover la participación de las mujeres en el ámbito local, se encuentra que las instancias creadas para promover el desarrollo local como ISDEM y el FISDL, junto al ISDEMU y varias organizaciones de mujeres existentes en el país, han venido promoviendo una mayor participación de las mujeres en la vida política de los municipios. Sin embargo, esta existe poca, lo que puede ser un fenómeno que tiene, además de las causas culturales (estereotipos, roles y patrones culturales existentes), otras ligadas al funcionamiento de los partidos políticos y del sistema electoral en general, que para ser superada requiere no solo de la reforma hecha al Código Municipal el año 2006, que establece como competencia de la municipalidad la

«promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género, por medio de la creación de la Unidad Municipal de la Mujer», sino de otras reformas legales e institucionales que incidan directamente en el *Código Electoral* y en los partidos políticos.

Sobre desarrollar capacidades y liderazgo de las mujeres se han hecho esfuerzos ejecutando actividades de capacitación, diplomados y foros, que si bien han permitido elevar capacidades a líderes y lideresas de diferentes partes del país son aún esfuerzos puntuales y dispersos que no favorecen el cumplimiento pleno del compromiso asumido.

#### **14.4 Principales desafíos para el cumplimiento de los compromisos internacionales de género**

Las dificultades que el Estado salvadoreño y las instituciones públicas deberán enfrentar para cumplir los compromisos internacionales en materia de género se presentan a continuación organizados de acuerdo a las áreas priorizadas, ya que tienen la intención de identificar aspectos a superar para cumplir con los compromisos aquí analizados. Sin embargo, no es la intención de este apartado hacer el registro exhaustivo del conjunto de desafíos en cada materia, sino evidenciar algunos de los más relevantes.

En el área de educación, una de las dificultades más importantes y difíciles de enfrentar es la diferencia en la matrícula y el nivel de escolaridad alcanzado por la población salvadoreña según su zona de residencia, que presenta brechas similares tanto entre la población masculina como en la femenina, y que todo indica que dependen no solo de las condiciones de la pobreza en el campo, sino de factores que

acentúan el abandono temprano del sistema. Existe también el compromiso de dar una educación no sexista, no solo en la currícula oficial, sino especialmente en la currícula oculta de que son portadores los y las docentes. Con todo lo dicho, únicamente queda enfrentar la dificultad de la voluntad política de las más altas autoridades: la transversalización e institucionalización del enfoque de género en todo el quehacer del MINED.

En el área de salud, una de las dificultades es la voluntad política de elaborar una Política Institucional de Equidad de Género del MSPAS, que debe partir de un diagnóstico que considere que las personas presentan determinaciones de género que afectan de manera diferente a mujeres y hombres en cada una de las etapas del ciclo de vida, y que estudie las problemáticas que por razones de género enfrentan las personas usuarias de los servicios que presta el ministerio como del personal que labora en el mismo. Además de institucionalizar el enfoque de género en los diferentes servicios de las instancias responsables del área de salud, se espera crear mecanismos interinstitucionales para ampliar la cobertura a todo el ciclo de vida de mujeres y hombres, y dar servicios de salud integral. Asimismo, grandes retos existen en la realización de los derechos sexuales y reproductivos, en tanto que la legislación y los servicios de salud deben adecuarse para respetar, proteger y velar por el derecho de las mujeres a decidir sobre estos aspectos.

En el área de familia, las dificultades más importantes son establecer alianzas entre las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales que puedan contribuir a la divulgación y sensibilización de la importancia de elevar la problemática del cuidado familiar, al igual que promuevan la creación y el fortalecimiento de mecanismos comunitarios para aliviar las tareas del cuidado que realizan espe-

cialmente en las mujeres (centros de desarrollo infantil y de cuidado de ancianos, etc.).

Asimismo, se debe sensibilizar a las personas en centros de estudios, unidades de salud y hospitales, medios de comunicación, centros de trabajo, etc., sobre la importancia que tiene en la vida familiar asumir que las responsabilidades en el hogar deben desarrollarse sin discriminación de ninguno de sus miembros por razones de género para contribuir a la flexibilización de roles y eliminación de estereotipos.

Las dificultades para el área de medios de comunicación están dirigidos a diseñar programas sistemáticos desde las instituciones públicas que muestren las potencialidades de las mujeres y los aportes que hacen al desarrollo, así como a fortalecer la conciencia de la población que las labores domésticas y reproductivas que se realizan en el hogar son un aporte social. También, hay que articular esfuerzos desde el Ministerio de Gobernación y otras instituciones gubernamentales con los medios de comunicación y las agencias de publicidad para conciliar una agenda de responsabilidad social que incluya dignificar la imagen de la mujer y evitar el uso de términos discriminatorios y el lenguaje sexista en sus publicaciones.

En el área de cultura, para lograr un alto cumplimiento de compromisos en esta área, es necesario fortalecer y crear programas más enfocados en elevar el conocimiento de la identidad cultural del pueblo salvadoreño y de las mujeres en particular, además de incentivar a la Secretaría de Cultura para que desarrolle acciones afirmativas que favorezcan directamente las producciones artísticas de las mujeres salvadoreñas. Asimismo, elaborar e implementar una estrategia que permita monitorear los espacios culturales existentes en el ámbito local, para conocer y fomentar las expresiones artísticas de la población de carácter no sexista

a la vez que se desarrollen acciones afirmativas que favorezcan a las mujeres siempre que su participación y presencia sea prioritaria.

En el área de prácticas deportivas son pocas las acciones realizadas, y además no parecen ser sostenibles. Hay que fomentar la participación de mujeres desde programas institucionales que incentiven la participación en deportes no tradicionales, así como en los tradicionales, acompañado de divulgar los avances que se tengan en dichos programas. Las acciones realizadas en el marco de los programas mencionados deben de concientizar, sobre todo a los y las jóvenes, la importancia de practicar un deporte pues cómo favorece la salud física y mental de las personas. También habrá que fortalecer alianzas con los medios de comunicación, la empresa privada y las instituciones gubernamentales para promover los programas deportivos, incluido el deporte amateur.

En el área de trabajo e inserción productiva, es necesario hacer de manera integral acciones más efectivas para institucionalizar y transversalizar el enfoque de género en el MTPS. En cuanto a las capacitaciones a los actores del mercado laboral es necesario fortalecer el Centro de Capacitación Laboral del MTPS, y que se introduzcan criterios de género en todos los cursos que se ofrezcan. Se requiere que el INSAFORP desarrolle la capacidad para responder de manera ágil a los cambios en el mercado laboral para que tenga la capacidad de formar a mujeres y hombres con las habilidades y destrezas que el mercado demande.

Otro reto importante es la divulgación de manera más efectiva y articulada de los diferentes mecanismos disponibles para hacer cumplir los derechos laborales de trabajadores y trabajadoras. Una preocupación evidente para las nuevas autoridades es la falta de implementación de políticas de cuidado que formen parte

de programas de bienestar social que contribuyan a la flexibilización de los roles tradicionales y a disminuir la carga doméstica familiar. En esto, el fortalecimiento de cadenas de valor del cuidado será un importante reto para promover una participación económica equitativa entre mujeres y hombres.

En el área de agricultura, pesca, acuicultura y alimentación una de las dificultades es que no se ha realizado la institucionalización: los diferentes esfuerzos que se han venido haciendo desde los proyectos FIDA tienen más relación con asumir institucionalmente al personal de la Unidad de Fortalecimiento y Apoyo al Género (UFAG) y fortalecer dicha Unidad. Posteriormente se deben articular más específicamente las líneas de la PIEG con los procesos de planificación que la institución realiza. Es conveniente realizar un diagnóstico de la situación actual de las relaciones de género en las escuelas que forman personal para el sector agropecuario, y también se debe introducir criterios de género a los instrumentos del Censo Agropecuario que realiza el MAG.

Otro reto importante es promover la seguridad alimentaria: se debe de concientizar y capacitar a las mujeres y los hombres de lo importante del acceso a los recursos productivos en igualdad de condiciones, además de introducir acciones afirmativas cuando sea necesario. Asimismo, se deben realizar acciones de empoderamiento de las mujeres rurales en los programas interinstitucionales del sector agrícola como medio para contribuir a la igualdad y la equidad de género en el campo.

También está el área de medio ambiente y desarrollo sostenible. El MARN, como principal rector de esta área, debe actualizar la Política de Equidad de Género y Medio Ambiente y su correspondiente Plan de Acción para eje-

cutarla de acuerdo a los propósitos y metas de las nuevas autoridades del ministerio, de forma que se implementen rigurosamente los programas y proyectos que introduzcan el enfoque de género en el manejo de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Otro aspecto que habrá que considerar es la revisión y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales encargados del tema de género, en primer lugar de la llamada Gerencia de Género. De igual manera habrá que considerar el papel del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), ya que tendría que ser involucrado en la identificación de las estrategias para solucionar los problemas ambientales introduciendo criterios de género.

En el área de violencia contra la mujer, las dificultades están enfocadas en difundir mecanismos e instrumentos especializados dirigidos a prevenir, sancionar y reducir la violencia contra la mujer. Para esto, deberá seguir jugando un importante papel el ISDEMU a través del nuevo programa contra este tipo de violencia, sin desvincular su análisis de la situación general que vive el país y del análisis de las determinaciones de género en los diferentes tipos de violencia que afectan al país.

El MJSP, junto a las demás instituciones del Sector Justicia y Seguridad, debe elaborar e implementar bajo un marco referencial común la Política de Equidad de Género y el Plan de Acción para la ejecución la misma en cada institución. De igual forma, se deben seguir realizando diagnósticos que permitan el estudio sistemático de las manifestaciones de género que se presentan en los diferentes tipos de violencia.

El área de legislación es una de las que también tienen varios retos. Entre ellos se puede mencionar la necesidad de estudiar los instrumentos existentes (leyes y códigos) bajo cri-

terios de género para seguir avanzando en la armonización de la legislación nacional con los compromisos internacionales. También se debe elaborar una estrategia para que las instancias especializadas incorporen el enfoque de género en los mecanismos legales, así como que implementen estrategias para que las mujeres se concienticen y sensibilicen en el conocimiento de los derechos humanos y busquen su cumplimiento.

En la misma línea, es clave desarrollar y aprobar, en casos que lo ameriten, la legislación específica necesaria, tal es el caso de una ley dedicada a promover la igualdad de oportunidades y la equidad de género en el acceso a cargos de elección popular, y sugerir las modificaciones que requiera el *Código Electoral* u otra legislación que pueda servir para promover los derechos humanos de las mujeres. De igual manera, se requiere modificar la *Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos* (2006), dado que en la práctica se contempla la violencia intrafamiliar como agresiones de menor gravedad y de carácter privado. Hay que enfatizar la necesaria aprobación de la ley integral para el abordaje de la violencia contra las mujeres, que ya se encuentra en discusión.

El área de participación ciudadana y política, en donde se encuentran los partidos políticos, debe crear condiciones favorables y acciones positivas para incrementar la participación de las mujeres en los tres Órganos del Estado. Por ejemplo, deben establecer cuotas de participación en los partidos políticos, además de capacitar y sensibilizar a las mujeres para que participen en las elecciones en puestos con posibilidades reales de ganar. Esta voluntad política debe quedar evidente en la propuesta de Ley de Partidos Políticos (aun en elaboración y discusión en la Asamblea Legislativa), para luego ser introducidas las modificaciones pertinentes en el *Código Electoral*.

No está de más decir que todas las acciones anteriores requieren del financiamiento necesario, que solo será posible si se cuenta con un Presupuesto General de la Nación con enfoque de género.

### **14.5 Balance final sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales**

A continuación se realiza un balance temático y por instrumentos a partir de la comparación entre los avances reportados y los compromisos sustantivos. Tal balance se ha organizado de manera que la primera parte resume los aspectos comunes que caracterizan los avances encontrados en las áreas que agrupan las prioridades gubernamentales bajo criterios de sostenibilidad e impacto en la población; y en la segunda parte, se plantea de manera general el nivel de los avances encontrados en el cumplimiento de cada uno de los cuatro instrumentos internacionales estudiados.

#### **14.5.1 Balance según áreas**

Al analizar los avances y retos por área, se han podido identificar tres niveles de avances en el cumplimiento de los compromisos al partir de identificar la sostenibilidad o institucionalización de los avances y los efectos o resultados concretos producidos por los avances realizados. Estos niveles son: *a)* las áreas cuyos avances en el cumplimiento tienen características sostenibles y se observa el impacto directamente en la población; *b)* las áreas cuyos avances en el cumplimiento son sostenibles pero aún no se observan impactos directos en la población, y *c)* las áreas cuyos avances no han tenido sostenibilidad y no reflejan impactos en la población.

Importa dejar sentado que esta clasificación de las áreas no es rígida, ni pretende ser una eva-

luación exhaustiva de cada una de ella; pues, como se anunció, el análisis recoge los hallazgos presentados en informes del país a instancias internacionales que dan seguimiento a los compromisos adquiridos por los Gobiernos y por las informaciones proporcionadas por informantes claves de algunas de las organizaciones mencionadas.

#### ***a) Áreas con avances sostenibles o institucionalizados e impactos visibles***

En este grupo se han clasificado las áreas de educación y de salud, pues aun cuando su avance no se ha dado por igual en todas las medidas que se sugieren las convenciones e instrumentos internacionales, se puede observar (por ejemplo) que los planes y acciones desarrollados en el sistema educativo han generado un aumento sostenido en la cobertura educativa, que ha favorecido el incremento de la matrícula y de las graduaciones de hombres y mujeres. Es en todos los niveles de estudio que es ligeramente mayor el porcentaje de las mujeres, incluso en la enseñanza media, estudios superiores, universitarios y no universitarios; e incluso en los postgrados, las mujeres presentan matrículas y porcentajes de graduados ligeramente superiores a los hombres.

En el ámbito de la salud se puede observar que el esfuerzo (aunque centrado fundamentalmente en la salud sexual y reproductiva de las mujeres) ha provocado el aumentado sostenido en el control prenatal, en el uso de métodos anticonceptivos y en la disminución de la tasa de natalidad y de mortalidad materna.

Hay que considerar que los avances alcanzados adolecen de no estar inscritos en procesos de institucionalización y transversalización del enfoque de género en el quehacer institucional de las organizaciones rectoras del sector de educación y de salud, por lo que siempre se



corre el riesgo (aunque mucho menor que en otras áreas) de que estos logros puedan estancarse pues no responden a una visión integral, sino a las dependencias y de la ejecución de mandatos institucionales específicos.

### ***b) Áreas con avances sostenibles en normativa legal sin impactos visibles***

Como parte de este grupo se han seleccionado a las áreas de trabajo e inserción laboral, violencia contra la mujer y la de familia, pues son áreas que cuentan con un marco jurídico sólido; por ello, se puede hablar de cierto nivel de sostenibilidad y de sus avances en el ámbito legal, pero aún con esas ventajas estos todavía no reflejan mejoras para la población, especialmente hacia las mujeres. Un ejemplo típico es el área de violencia en el marco de la cual se han hecho diferentes acciones, incluso programas institucionalizados como el PSRF, pero sin lograr los niveles de coordinación interinstitucional que permita contar con un modelo único de atención a las víctimas.

El desafío más importante en estas áreas es trasladar las acciones realizadas en la normativa legal con que cuentan al accionar práctico de las instituciones involucradas en la ejecución de acciones vinculadas a la atención directa de la población, tal es el caso en el área de trabajo e inserción laboral, donde dista mucho que las y los usuarios de los servicios que presta (por ejemplo) el MTPS se declaren satisfechos del servicio prestado, sobre todo en el caso de las mujeres que siguen siendo muy vulnerables a la discriminación por razones de género en el mercado laboral al que se enfrentan. Por su parte, el área de familia ha sido atendida con poca coordinación de esfuerzos, y aun contando con el *Código de Familia* como herramienta legal, la familia salvadoreña sigue siendo un espacio vital con problemática y vulnerabilidades profundas que van desde la

irresponsabilidad paterna y la desintegración familiar hasta la violencia intrafamiliar y falta de relaciones respetuosas, de cooperación y democráticas.

### ***c) Áreas sin avances sostenibles con pocos o nulos impactos visibles***

Este grupo de áreas es el más amplio, pues lo conforman desde aquellas donde no se evidenciaron avances sostenibles como es el caso de medios de comunicación, la de cultura y la de prácticas deportivas, en las cuales solo se reportan avances puntuales sin evidencias de conformar procesos institucionalizados, ni efectos y resultados con posibilidades de revertir de manera sostenible las problemáticas que se observan en los ámbitos de actuación de las áreas mencionadas. Las tres mencionadas son, como se pudo ver en la sección de avances, las que presentan menor nivel de cumplimiento con muy poco o nada de avances sostenibles.

El otro grupo de áreas incluidas aquí son las que aun cuando han desplegado por períodos una fuerte cantidad de iniciativas, estas nunca llegaron a ser asumidas institucionalmente y por lo tanto no sostenibles en el tiempo. Un ejemplo de este tipo de avances son los impulsados en el área de medio ambiente y desarrollo sostenible, de los cuales en la actualidad necesitan ser reforzados en el ministerio rector de las acciones en esa área, el MARN. Similares características tienen los esfuerzos desplegados en el área de agricultura, pesca, acuicultura y alimentación, ya que todo lo hecho para asegurar la equidad de género se inscribe en los proyectos del FIDA, que por su envergadura y larga temporalidad han contribuido con resultados tangibles entre la población involucrada en los proyectos, pero sin ser institucionalizadas plenamente por MAG, ente rector de esta área.

De ahí que el mayor reto de las instituciones encargadas de velar por estas áreas, directa o indirectamente, es que deben elaborar estrategias que permitan incorporar el enfoque de género en el quehacer de la institución de manera integral, a la vez que articulen las acciones hechas hasta la fecha con estrategias y metas institucionales.

### **14.5.2 Avances en el cumplimiento global de las convenciones e instrumentos internacionales**

Como se podrá apreciar en esta reflexión final sobre el nivel de cumplimiento de cada uno de los compromisos analizados, aún distan mucho los avances encontrados con las medidas planteadas en cada uno de los instrumentos estudiados, lo que unido a la falta de un sistema oficial de seguimiento y evaluación de los compromisos cumplidos vuelve imposible de hacer un balance riguroso del nivel de cumplimiento alcanzado, por lo que este análisis debe ser asumido como un esfuerzo para conocer la tendencia general sobre el cumplimiento de los compromisos desde las instituciones públicas y evidenciar cómo, desde las prioridades establecidas por el GOES, se ha contribuido a responder ante los compromisos internacionales asumidos.

#### **CEDAW**

De manera general existen en la CEDAW diferentes esferas, las cuales indican una serie de compromisos que en este caso el Estado salvadoreño debe de cumplir, especialmente en las esferas política, social, económica y cultural.

A pesar de que en cada esfera existen avances de compromisos cumplidos por el Estado, aún hace falta desarrollar acciones más concretas y específicas que permitan un mayor avance en

su cumplimiento. Tal es el caso de la esfera política, donde los retos más importantes se refieren a establecer medidas positivas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios públicos.

Los avances más significativos en materia de cumplimiento es en la esfera social, dado que en las áreas de salud, educación y violencia se han desarrollado acciones donde las brechas entre hombres y mujeres han sufrido reducciones y se ha intervenido directamente para atender las problemáticas fundamentales del área. Sin embargo, se tiene que hacer un esfuerzo para institucionalizar el enfoque de género y a partir de esto concentrar acciones dispersas que se han venido ejecutando en éstas áreas.

En la esfera económica también se han presentado avances; no obstante, aún se tienen que cumplir ciertos retos, como crear medidas encaminadas a la participación general e integral de las mujeres en el mercado laboral, así como reducir las brechas salariales y mejorar el acceso a puestos de dirección. Además, falta desarrollar estrategias que, a la par de disminuir las brechas por zona de residencia (urbano y rural) entre la población más pobre y vulnerable, contribuyan a disminuir las diferencias entre los hogares con jefatura femeninas urbano y rurales, y que presenten similares indicadores que los hogares con jefatura masculina.

#### **Belem do Pará**

Los compromisos en la Convención de Belem Do Pará están referidos, en su mayoría, a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, la cual afirma claramente el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia así como el deber de los Estados para prevenir, sancionar y erradicar la violencia, a la vez que especifica los mecanismos interamericanos de protección. A pesar de que el Estado, a través

del ISDEMU, ha realizado diferentes acciones y además de tener una Ley de Violencia Intrafamiliar y la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, existen retos que aún no se han cumplido, tales como la aplicación de un sistema único de registro basado en un protocolo único que apliquen las diferentes instituciones que atienden casos de violencia, así como estudiar el enfoque y la naturaleza que deberá tener una posible política integral sobre violencia contra las mujeres a nivel nacional.

### **Beijing**

La PAM de Beijing contiene diferentes áreas donde en la mayoría de ellas (como educación y capacitación de la mujer, mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, derechos humanos de la mujer, la mujer y la economía, violencia contra la mujer, y mujer y salud) se ha avanzado en el cumplimiento de los objetivos establecidos; sin embargo, existen algunas acciones pendientes, como por ejemplo en el área de educación, en la que aún no se ha eliminado de forma definitiva el analfabetismo entre las mujeres, sobre todo de aquellas que se encuentran en la zona rural. Otro ejemplo es en el área de economía, donde aún no se cumple el objetivo sobre fomentar la armonización de las responsabilidades de las mujeres y los hombres en lo que respecta al trabajo y familia (en este caso hacen falta medidas específicas y determinantes para disminuir la carga familiar que descansa, sobre todo, en las mujeres).

Otras áreas de la plataforma que existen bajo grado de cumplimiento son la mujer y los medios de difusión, la mujer y la pobreza, la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, y la mujer y el medio ambiente. En estas áreas se tienen que realizar acciones más integrales, sistemáticas y con visión estratégica; por ejemplo en el área de ejercicio del poder,

donde hay que desarrollar acciones para aumentar la capacidad de las mujeres de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos. Además, se tienen que adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones.

También existe el área de medio ambiente, donde se deben realizar acciones como lograr la participación activa de la mujer en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles, además de fortalecer mecanismos a nivel nacional para evaluar los efectos de las políticas de desarrollo y medio ambiente en la mujer, aspectos en los cuales no se observan avances.

### **ODM**

Los Objetivos del Milenio se han cumplido en un cierto grado, como por ejemplo el número 2, «lograr la enseñanza primaria universal». Sin embargo, hay que realizar acciones para disminuir las deserciones en los estudios de primaria y en la eliminación de analfabetismo en las mujeres, sobre todo de las zonas rurales. También se ha mejorado la salud materna, ya que la tasa de mortalidad se ha disminuido, y además se ha logrado en gran medida el acceso a la salud.

El ODM 3, «promover la igualdad entre los género y la autonomía de la mujer», sigue presentando importantes retos, pues a pesar de los avances en materia de educación aspectos como la participación económica (50% de mujeres en empleos remunerados en el sector no agrícola) y política de las mujeres (50% de mujeres en la Asamblea Legislativa) siguen estando lejos de ser cumplidos para 2015. Esto es doblemente preocupante en tanto que, por un lado, la consecución del ODM 3 en El Salvador requiere un esfuerzo y una inversión

considerables para el abordaje de los desafíos en políticas públicas y en el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de género en distintas áreas, los cuales se han planteado en las secciones anteriores. Por otro, la preocupación radica en que el cumplimiento del ODM 3 presenta círculos

virtuosos para el cumplimiento del resto de los ODM, ya que la igualdad y la equidad de género es una condición fundamental para la realización de otras metas como el combate del VIH/Sida y otras enfermedades, la reducción de la mortalidad materna y el acceso a salud reproductiva, entre otros.

## 15. Una propuesta para incorporar el enfoque de género en las políticas para el Desarrollo Humano

La posibilidad de realizar un cruce estratégico entre Desarrollo Humano y enfoque de género en El Salvador guarda relación con el reto de incorporar criterios de género en las políticas públicas del país y en el quehacer de las instituciones de los distintos poderes del Estado. Sin embargo, no puede darse la idea de que se trata únicamente de incorporar criterios de género en políticas públicas que se orienten en cualquier dirección, sino en aquellas políticas que busquen incrementar el Desarrollo Humano de El Salvador. Por esa razón, resulta necesario describir brevemente el horizonte de este desarrollo en sus rasgos fundamentales.

La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas fue definido por PNUD (2000, citado por García Prince, 2008) como aquel que «tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. Más específicamente es una estrategia para asegurar que: (1) la igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización, y que (2) el producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de géneros. Una iniciativa efectiva de género en el *mainstream* requiere la interacción compleja de numerosas habilidades y competencias usualmente coordinadas en un equipo de trabajo integrado para tal fin». Este concepto, pues, implica un llamado a transformar de fondo

el proceso de elaborar, implementar y evaluar las políticas públicas que se impulsan desde la gestión pública.

La incorporación de criterios de género en el conjunto de las políticas públicas para el Desarrollo Humano debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a) La responsabilidad de las políticas en materia de equidad de género corresponde al Gobierno y no solo a la entidad especializada, en este caso el ISDEMU.
- b) La entidad especializada (el ISDEMU) debe fortalecerse institucionalmente mediante recursos técnicos y financieros, así como tener un mayor nivel político.
- c) La *Política Nacional de la Mujer* (PNM) necesita ser un instrumento de verdadera transversalización en el conjunto de la acción pública.
- d) Las principales instituciones del Estado deben comprometerse con las responsabilidades específicas que le sean asignadas en la PNM.
- e) Los mecanismos previstos de participación de la sociedad civil en el ISDEMU y en la elaboración de la PNM deben asegurar su pleno funcionamiento.
- f) Mecanismos de financiamiento (presupuesto nacional con enfoque de género), de seguimiento y evaluación de la igualdad de género y rendición de cuentas en las políticas públicas.

**a) La responsabilidad de las políticas en materia de equidad de género corresponde al Gobierno y no solo a la entidad especializada, en este caso el ISDEMU.**

Es importante reafirmar que la incorporación del enfoque de género a las políticas públicas, así como la elaboración e implementación de la PNM es una responsabilidad del GOES, en especial por tratarse de una política transversal

que implica a todos los sectores (económico, salud, educación, seguridad y justicia, etc.); por tanto, no puede concebirse como una responsabilidad de una sola institución, aun cuando el ISDEMU por ser el mecanismo nacional especializado en el tema de género es rector de la PNM.

Una política pública de esta naturaleza no puede verse como responsabilidad de una sola institución, sino del Gobierno en su conjunto. El ISDEMU, sin embargo, tiene la tarea de dar asistencia técnica, facilitar y acompañar a las instituciones responsables de implementar las acciones de la PNM.

Las instituciones con responsabilidades en la implementación deben tener presente que la equidad y la igualdad de género son una responsabilidad institucional que debe contar con la firme voluntad política de las autoridades, para que los funcionarios y el personal en su conjunto se integren en la operativización de los compromisos asumidos en la PNM.

El GOES tiene la responsabilidad de velar por que las entidades que conforman el Estado se comprometan con la equidad de género como un valor que fortalece la democracia. Sin embargo, para lograr que las instituciones gubernamentales fomenten la equidad de género, deben crear sus propios mecanismos institucionales de género para que desarrollen las acciones que ejecuten sobre el tema de género articuladas con la PNM. El sostenimiento de este esfuerzo se basará en la capacidad que tengan las instituciones del Estado salvadoreño para incorporar a las políticas sectoriales y sus correspondientes planes operativos las acciones que le demanda la PNM.

**b) La entidad especializada, el ISDEMU, debe fortalecerse institucionalmente, me-**

**diante recursos técnicos y financieros, así como tener un mayor nivel político.**

Para que el ISDEMU pueda cumplir con su papel clave de promover la introducción del enfoque de género en las diferentes políticas e instituciones públicas, es necesario que el personal que labora en esta entidad esté debidamente capacitado y habilitado para conducir la articulación eficiente del tema de género con cualquier disciplina o espacios institucionales, y para ello debe recordarse que un buen cruce temático debe tener como base el cruce de las estructuras internas, teóricas y metodológicas, más las correspondientes al tema o sector del que se trate (género y economía, género y justicia, etc.).

Se debe dotar al ISDEMU del equipo tecnológico idóneo, según áreas o departamentos de la institución, que dependerá del tipo de trabajo que se realizará.

El ISDEMU debe contar con un financiamiento que cubra las necesidades que le implica su rol coordinador y ejecutor de acciones específicas que le demanda la implementación de la PNM, que debe estar adecuadamente presupuestada de acuerdo con los resultados que se esperan de su trabajo. Esto implica que, además de los fondos gubernamentales fortalecidos, se debe tener una agresiva estrategia de gestión internacional que coadyuve a hacer llegar más recursos al ISDEMU. Se insiste en la necesidad de elevar el ISDEMU al más alto nivel político para que pueda incidir en la institucionalidad pública de forma más efectiva.

**c) La Política Nacional de la Mujer (PNM) necesita ser un instrumento de verdadera transversalización en el conjunto de la acción pública.**

La utilización del enfoque de género en tanto estrategia de intervención en la realidad social se viene dando en el país desde los noven-

ta tanto en el plano local como el nacional; no obstante, es hasta este momento que las autoridades de manera sistemática plantean el interés de asegurar su relación directa con las acciones de política pública.

Al respecto es importante fortalecer y acompañar técnicamente al ISDEMU, en el marco de su actual replanteamiento estratégico, para que se concrete su interés de participar activamente en la formulación e implementación de las políticas públicas que impulse el actual Gobierno así como para asegurar la incorporación criterios de género en las mismas, pero sobre todo para articularlas a la *Política Nacional de la Mujer*. De tal manera, la PNM se convertiría en un instrumento que recoge de manera sistémica las prioridades y compromisos del Estado salvadoreño con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Una PNM así estructurada se convierte en un instrumento que facilita la institucionalización con la aplicación de una estrategia de transversalización, que implique operativamente a todas las instituciones comprometidas en las temáticas priorizadas en la política; y que planifique la acción conjunta del Estado sobre la temática de género en un Plan de Acción que tendrá sus referentes en los planes estratégicos y operativos de cada una de las instancias involucradas; y que de forma simultánea los intereses y necesidades de mujeres y hombres estén integrados en la elaboración, ejecución y evaluación de las acciones sustantivas de las principales instituciones del Estado.

La efectiva transversalización de la PNM requiere un esfuerzo sostenido para que los lineamientos y acciones del Plan de Acción se traduzcan en el conjunto de políticas nacionales y sectoriales. En tal sentido, es fundamental articular la PNM con el *Plan de Desarrollo Quinquenal* y con todos los instrumentos de

planificación que definan las prioridades del actual Gobierno. Así, tenemos el establecimiento de coordinaciones interinstitucionales mediante la creación y el fortalecimiento de los mecanismos de género en las instituciones públicas a todos los niveles para asegurar el adecuado monitoreo, seguimiento y evaluación de la PNM.

**d) Las principales instituciones del Estado deben comprometerse con las responsabilidades específicas que le sean asignadas en la PNM.**

El compromiso de las instituciones públicas con la implementación de las acciones que le demanda la PNM debe ser fortalecido en el nivel político y técnico. En el político, con la evidente voluntad de las autoridades de incluir sus compromisos en las normativas y procesos institucionales, así como asegurando los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para cumplir con los compromisos asumidos.

En el nivel técnico, se requiere que el personal de las instituciones sea capacitado y habilitado para el uso de técnicas y herramientas que faciliten la incorporación de género al quehacer institucional, pues solo así se podrá concretizar la voluntad política de las autoridades en el trabajo cotidiano que realizan las instancias públicas responsables de implementar de la PNM, de tal manera que los compromisos se evidencien en los procesos técnicos (planificación, presupuestación, comunicaciones, etc.) que desarrolla la institución.

**e) Los mecanismos previstos de participación de la sociedad civil en el ISDEMU y en la elaboración de la PNM deben asegurar su pleno funcionamiento.**

Esto es formalizar los mecanismos de participación de la sociedad civil, a la vez que se establece con claridad el rol y modelo de

participación que regirá las relaciones entre el ISDEMU como ente rector de la PNM y las organizaciones de la sociedad civil (mixtas, de mujeres y feministas), y además de considerar que la Ley de Creación del ISDEMU le confiere el atributo de «propiciar la efectiva participación de las Organizaciones de mujeres, de la comunidad y demás entidades de la sociedad civil, en la prevención y la solución de los problemas que afronta la mujer» (ISDEMU, 1996).

Las OSC, especialmente las organizaciones de mujeres, que han jugado un rol protagónico en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres, deberán contar con mecanismos de interlocución entre el Estado y la sociedad civil que aseguren su participación sistemática en la elaboración y seguimiento de la Política sin diluir la responsabilidad última del ISDEMU, GOES y demás poderes del Estado, pues tanto la elaboración como la implementación de la PNM es una responsabilidad principalmente del Estado.

Para mantener la interlocución con la sociedad civil y los mecanismos de género de las instituciones del Estado, el ISDEMU debe desarrollar capacidades de negociación y de generación de consensos con distintos actores institucionales, políticos y sociales para abonar voluntades e institucionalizar las prácticas a favor de la equidad de género.

**f) Mecanismos de financiamiento (presupuesto nacional con enfoque de género), de seguimiento y evaluación de la igualdad de género y de rendición de cuentas en las políticas públicas.**

La voluntad política debe verse materializada en la definición de prioridades en el Presupuesto General de la Nación para incluir la inversión necesaria para alcanzar las metas de igualdad de género y empoderamiento de mu-

jer. Hay que avanzar hacia la determinación y asignación del gasto social necesario para respaldar la igualdad de género y la incorporación de dicho enfoque en el presupuesto nacional y los presupuestos locales. También es importante fortalecer una cultura de procesos de rendición de cuenta sobre los resultados en materia de género de la gestión pública, así como de sistemas de seguimiento y evaluación que permitan dirigir los recursos y las acciones de forma más efectiva. La igualdad de género es asunto político, pero no por ser político debe dejar de lado una gestión efectiva, eficiente y adecuadamente planificada, es decir coherente entre metas, acciones y recursos. La igualdad de género también debe ser transversal a los distintos esfuerzos de política, pero no por ser transversal debe ser invisible, ya que los resultados deben ser identificables, evidentes y (sobre todo) del conocimiento de la ciudadanía.

Más allá de impulsar estos aspectos, la institucionalización de género en la gestión pública requiere de afirmar y reafirmar que ninguna meta de Desarrollo Humano será factible en tanto que la mitad de la sociedad enfrente barreras para desarrollar su potencialidad, para decidir sobre sus vidas y para la realización de sus derechos humanos. Tampoco se alcanzarán las metas mientras se siga pensando que las desigualdades de género son una situación del pasado o una situación del futuro. Del pasado, por desconocer o no tomar conciencia de la realidad social sobre las desigualdades de género, o del futuro, por postergar las acciones requeridas en el presente para la igualdad hasta un futuro próximo, cuando existan mejores condiciones para hacerlos.

Este Cuaderno ha comprobado que las desigualdades entre hombres y mujeres siguen vigentes y propone acciones para abordar estos desafíos.



## Referencias bibliográficas

- Acevedo, C. (2008). *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Aguilar, L. (1999). *La ineludible corriente. Políticas de equidad de género en el sector ambiental mesoamericano*. Costa Rica: Absoluto/UICN.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas, Progreso económico y social en América Latina, Informe*. México: Editorial Planeta Mexicana, S. A. de C. V.
- Carcach, C. A. (2008). *El Salvador: Mapa de la violencia y su referencia histórica*. San Salvador: OSI/CRS.
- CEDAW. (2002). Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Sexto informe periódico de los Estados partes. *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*.
- CELADE (2005). *América Latina: Urbanización y evolución de la población urbana, 1950–2000. Observatorio demográfico n.º 75*. Santiago de Chile: CELADE.
- CELADE (2007a). *La dinámica demográfica de América Latina. Observatorio Demográfico n.º 3*. Santiago de Chile.
- CELADE (2007b). *Observatorio Demográfico n.º 4: Mortalidad*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2002). *Boletín Demográfico n.º 70. América Latina y el Caribe: Indicadores seleccionados con una perspectiva de género*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Centro de Estudios Internacionales de Barcelona. (2009). Noticias del CIDOB. *América Latina tiene el mayor porcentaje de mujeres en sus parlamentos, pero aún falta para alcanzar la igualdad de género*. Recuperado en 2010 en [http://www.cidob.org/es/noticias/america\\_latina/america\\_latina\\_tiene\\_el\\_mayor\\_porcentaje\\_de\\_mujeres\\_en\\_sus\\_parlamentos\\_pero\\_aun\\_falta\\_para\\_alcanzar\\_la\\_igualdad\\_de\\_genero](http://www.cidob.org/es/noticias/america_latina/america_latina_tiene_el_mayor_porcentaje_de_mujeres_en_sus_parlamentos_pero_aun_falta_para_alcanzar_la_igualdad_de_genero)
- CONAMYPE (2008). *El Salvador, generando riqueza desde la base: Políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las MIPYMEs*. San Salvador:
- CONAMYPE (2009). *Productos y servicios financieros. Estudio de oferta y demanda*. El Salvador: Colección Emprendedor Volumen XII.
- Consejo por la Igualdad y la Equidad, CIE (2010). *Paso a paso hacia la igualdad de género en El Salvador. Tres líneas para la acción*. San Salvador.
- Cruz, J. M. (2007). *Violencia y democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en los regímenes de postguerra*. San Salvador: UCA.
- Cruz, J. M. et al. (2001). De la guerra al delito: evolución de la violencia en El Salvador. En Guerrero, et al. (Eds.). *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina* (páginas). Washington D.C.: BID.
- De la Cruz, C. (2007). *Género, derechos y desarrollo humano*. El Salvador: PNUD.
- DeyGe (2008). *Análisis de la representación política femenina a nivel local-El Salvador*. El Salvador.

- Díaz Castillo, X. (s/f). *Estado actual de la violencia intrafamiliar y homicidios contra mujeres*. Recuperado en septiembre 2009 en [http://www.csj.gob.sv/genero/images/PDF/29\\_01/Estado%20actual%20de%20la%20Violencia%20intrafamiliar.pdf](http://www.csj.gob.sv/genero/images/PDF/29_01/Estado%20actual%20de%20la%20Violencia%20intrafamiliar.pdf).
- DIGESTYC (1995). *Censo de población y vivienda 1992*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (1997). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1996*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (1998). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1997*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (1999). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1998*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2000). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1999*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2001). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2002). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2001*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2003). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2004). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2003*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2005). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2004*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2006). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2005*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2007). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2008a). *VI Censo de Población y V de vivienda*. El Salvador.
- DIGESTYC (2008b). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2008c). *El Salvador. Principales causas de muerte por sexo, según clasificación internacional 2008*. Recuperado en febrero de 2010 en <http://www.digestyc.gob.sv/>
- DIGESTYC (2009a). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2009b). *Estadísticas vitales*. Recuperado el 11 de noviembre de 2009 en <http://www.digestyc.gob.sv/>
- DIGESTYC, UNFPA y CELADE (2009). *Estimación y proyección de la población 1950-2050*. El Salvador.
- ECOSOC (1997). *Report of The Economic and Social Council for 1997*. A/52/3. New York: United Nations.
- El Diario de Hoy* (2010, 28 de julio). «Tienen récord criminal 4,500 deportados». Recuperado en agosto de 2010 en <http://www>.

- elsalvador.com/mwedh/nota/nota\_completa.asp?idCat=15873&idArt=5005713
- FESAL 2002-2003 (2003). *Encuesta nacional de salud familiar 2002-2003. Informe final*. San Salvador: Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS).
- FESAL 2008 (2009). *Encuesta nacional de salud familiar 2008. Informe final*. San Salvador: Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS).
- Fundación Género y Sociedad, GESO. (2005). *Violencia social y género en Centroamérica. Un estudio comparado sobre El Salvador, Guatemala y Costa Rica*. San José: Elaborado para UNIFEM.
- FUNDE (2007). *Expresiones organizativas de mujeres a nivel municipal*. San Salvador: FUNDE.
- Gammage, S. (1998). *The Gender Dimension of Household Poverty: is Headship Still a Useful Concept?* Chicago: International Centre For Research on Women (ICRW), paper prepared for the Latin American Studies Association (LASA).
- García Prince, E. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual*. San Salvador: PNUD/América Latina Genera.
- Gobierno de El Salvador. (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. El Salvador.
- Hannan, C. (2000). From Concept to Action: Gender Mainstreaming in operational Activities. Paper prepared by the Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women for the *Technical Review Meeting, Assessment of Gender Mainstreaming and Empowerment of Women in sub-Saharan Africa*, New York, 20<sup>th</sup> – 21<sup>th</sup>, March.
- Hidalgo, A. L. (2008). *La experiencia de las mujeres víctimas de trata en América Central y República Dominicana y la actuación de las instituciones*. Costa Rica: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Huezo, M. (2009). *Un pie aquí y otro allá. Los migrantes y la crisis de la identidad salvadoreña*. San Salvador: Centro Cultural de España en El Salvador.
- Iguíñez, J. (1998). *Desarrollo y experiencias de género desde la perspectiva de Sen*. Santiago de Chile: Isis Internacional.
- IMU (2004). *Evaluación de las políticas públicas para las mujeres, 1099-2004, aportes para una plataforma programática del movimiento de mujeres en El Salvador*. El Salvador: CRarte Publicidad.
- ISDEMU (2005). *Política Nacional de la Mujer*. El Salvador: Imprenta Criterio.
- ISDEMU (2008). *Anuarios de estadísticas sobre violencia intrafamiliar (2003-2008) Programa de Saneamiento de la Relación Familiar*. San Salvador.
- ISDEMU (2009). *Primer Informe Nacional sobre la situación de violencia contra las mujeres en El Salvador*. San Salvador.
- ISSS (2010). *Anuario estadístico ISSS 2009*. El Salvador.
- Lamas, M. (1986). *La antropología feminista y la categoría de género. Nueva Antropología. Estudios sobre la mujer. Problemas teóricos*. México.
- Latinobarómetro (2009). *Informe 2008*. Santiago de Chile. Recuperado en [http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf).

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2010). *Grupo de trabajo binacional El Salvador – Estados Unidos verifica proceso de deportación*. Recuperado el 12 de enero de 2010 en [http://www.rree.gob.sv/sitio/sitiowe-brree.nsf/pages/bol\\_deportacion](http://www.rree.gob.sv/sitio/sitiowe-brree.nsf/pages/bol_deportacion).
- Mosedale, S. (2003). Towards a Framework for Assessing Empowerment. Paper prepared for the international conference *New Directions in Impact Assessment for Development: Methods and Practice*, Manchester, UK, 24<sup>th</sup>-25<sup>th</sup>, November.
- Moser, C. (1993). *Gender Planning and development: Theory, Practice and Training*. London and New York: Routledge.
- MSPAS (2006). *Línea de base de la mortalidad materna en El Salvador, de 2005-2006. Sistema activo de vigilancia epidemiológica de la mortalidad materna*. El Salvador. Recuperado en 2010 en [http://www.mspas.gob.sv/pdf/documento\\_LBMM/CONTENIDO\\_PARTE1.pdf](http://www.mspas.gob.sv/pdf/documento_LBMM/CONTENIDO_PARTE1.pdf)
- MSPAS (2008). *Situación de VIH en El Salvador, 1984–2007*. San Salvador: MSPAS.
- Neimanis, A. y Tortisyn, A. (2003). *Gender Thematic Guidance Note*. New York: Human Development Report Office.
- OEI (1996). Género y Educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, número 6, Septiembre - Diciembre 1994.
- OMS (2002). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Washington D.C.: OMS.
- ONU (1993). *Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. Recuperado en 2010 en [http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/mujer\\_violencia.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/mujer_violencia.pdf)
- OPS (2003). *Informe Mundial de la Violencia y la Salud*. Washington D.C.: OPS. Recuperado en 2010 en [http://www.paho.org/spanish/am/pub/violencia\\_2003.htm](http://www.paho.org/spanish/am/pub/violencia_2003.htm)
- OPS (2007). El Salvador, en: *Salud en las Américas, 2007*, volumen II-países. Recuperado en julio 2010 en <http://www.paho.org/hia/archivosvol2/paisesesp/El%20Salvador%20Spanish.pdf>.
- OPS (2008). *La condición de salud en las Américas. Informe 2008*. Washington D.C.: OPS.
- OPS (s/f). *Involucrando a los hombres en la salud sexual y reproductiva*. Hoja informativa, programa Mujer, Salud y Desarrollo. Recuperado en 2010 en <http://www.paho.org/spanish/ad/ge/MenSRHsp.pdf>
- ORMUSA (2006). *El feminicidio en El Salvador: Análisis de los protocolos – registros*. San Salvador: ORMUSA.
- ORMUSA (2009). *Violencia intrafamiliar 2006-2009*. Recuperado en [http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/indicadores/2009\\_Indicadores\\_violencia\\_intrafamiliar\\_2006\\_2009.pdf](http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/indicadores/2009_Indicadores_violencia_intrafamiliar_2006_2009.pdf).
- Osborne, R. (2000). Acción positiva. En C. Amorós (Dir.). *10 Palabras clave sobre mujer*. España: Editorial Verbo Divino.
- PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Definición y medición del desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (1991). *Informe sobre Desarrollo Humano 1991. Financiación del Desarrollo Humano*. Nueva York: PNUD.

- PNUD (1995). *Informe sobre Desarrollo Humano 1995. La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (1998). *Informe sobre Desarrollo Humano 1998. Cambiar las pautas actuales de consumo para el desarrollo humano del futuro*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (1999). *Informe sobre Desarrollo Humano 1999. La mundialización con rostro humano*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2000). *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2003a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2003b). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. San Salvador: PNUD.
- PNUD (2004a). *La equidad de género en El Salvador. Cuaderno sobre Desarrollo Humano Marzo 2004 (n.º 3)*. San Salvador.
- PNUD (2004b). *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2006a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2006b). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador: PNUD.
- PNUD (2008a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007–2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2008b). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007–2008 El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador: PNUD.
- PNUD (2009). *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009–2010 (IDHAC)*. PNUD.
- PNUD y UICN (2009). *Manual de capacitación en género y cambio climático*. Costa Rica: Mastertlitho S. A.
- PNUD y UNIFEM (2009). *Trabajo que no se mira ni se cuenta. Aportes para una nueva relación entre el género y la economía. Cuadernos sobre Desarrollo Humano. Junio 2009/ N.º 7*. San Salvador.

- PNUD (2010a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2010b). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- Rodríguez, O. (2010). *Migración, remesas y vivienda en El Salvador y Nicaragua: dos estudios de caso desde el enfoque de género. Texistepeque (El Salvador) y La Conquista (Nicaragua). El Salvador: informe de investigación*.
- Rowlands, J. (1997). Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: Un modelo para el desarrollo. En M. León (comp.). *Poder y empoderamiento de las mujeres (páginas)*. Colombia: TM editores.
- Sánchez Cerén, S. (2009, 22 de noviembre). *La Prensa Gráfica*.
- Sartori, G. (2003). *La tierra explota. Superpoblación y desarrollo*. Madrid: Taurus.
- Scott, J. (1996). El género: Una categoría útil para el análisis histórico. En: M. Lamas (Comp.). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). México: PUEG.
- Sen, A. (1990). Gender and Cooperative Conflicts. En I. Tinker (ed.). *Persistent Inequalities: Women and World Development*. New York: Oxford University Press. [Versión en español en M. Navarro y C. Stimpson (Comp.). (2000) *Cambios sociales, económicos y culturales*. Argentina: Fondo Cultura Económica.]
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sistema Nacional de Salud, SNS (2008). *Política Nacional de Salud*. El Salvador.
- Stiglitz, J. (2003). *El malestar de la globalización*. Madrid: Suma de Letras.
- Talleres de consulta (2006). *Informe Sombra*. San Salvador: Federación Luterana Mundial.
- UNIFEM. (2008). *La igualdad de género y los objetivos de desarrollo del milenio*. UNIFEM.
- UNIFEM. (2009). *Informe de prensa. Mujeres en la política: América Latina y el Caribe tienen que avanzar en equidad de género*. Recuperado en [http://www.unifem.org/news\\_events/story\\_detail.php?StoryID=888&lang=spn](http://www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=888&lang=spn)
- UNFPA. (2007). *Giving Girls Today and Tomorrow: Breaking the Cycle of Adolescent Pregnancy*. New York: UNFPA.
- Valdés, T. y Gomáriz, E. (1992 - 1995). *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*. Tomos 1 al 19. Santiago de Chile: FLACSO.
- Zabala, I. (2001). El desarrollo humano desde una perspectiva de género. En P. Ibarra y K. Unceta (Coords.). *Ensayos sobre el Desarrollo Humano*. Barcelona: Icaria.



## La igualdad y la equidad de género en El Salvador

### CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO

Junio 2011 / N.º 10

---

La igualdad de género y el Desarrollo Humano son dos caras de un mismo proceso, y ambos refieren a la ampliación y promoción de la igualdad de opciones y oportunidades que mujeres y hombres deben tener para decidir sobre sus vidas. Este proceso ha presentado sustantivos avances en las últimas dos décadas, tanto el ámbito conceptual como en el ámbito de la realidad social, pero también ha planteado sustantivos desafíos que sin duda necesitan ser analizados de forma constante para orientar la política pública y las acciones de desarrollo.

El PNUD, en su compromiso de apoyar el avance de las capacidades nacionales para adoptar un enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, como eje transversal y meta específica de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), busca por medio del presente cuaderno sobre Desarrollo Humano generar y difundir conocimiento actualizado sobre la situación de la igualdad y equidad de género en El Salvador. De esta manera, expone elementos que permitirán caminar hacia la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres y, por lo tanto, hacia un desarrollo equitativo y sostenible, a la vez que explora formas de institucionalizar en la gestión pública el “gender mainstreaming”, término que en español se ha traducido como transversalización de género.

ISBN 978-99923-55-42-8



9 789992 355428 >